ETICA y DESARROLLO

LA RELACION MARGINADA

BERNARDO KLIKSBERG
COMPILADOR

AMARTYA SEN
JOSEPH STIGLITZ
PATRICIO AYLWIN
IGNACY SACHS
JORGE ARTURO CHAVES
EDGAR MORIN
PETER SINGER
DIARMUID MARTIN
WALTER ALTMANN
GEORGE ALLEYNE
MARIANA AYLWIN
SAUL SOSNOWSKI
TARSO GENRO
MARGARITA ERRÁZURIZ
SIGRUN MOGEDAL
RAÚL ALFONSÍN
JOAN PRATS I CATALÀ
GEORGES ENDERLE
JOSÉ OCTAVIO BORDÓN
GASPER LO BIONDO
DAVID CROCKER



Bernardo Kliksberg. Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo establecida por el BID con el apoyo del Gobierno de Noruega.

Amartya Sen. Premio Nobel de Economía.

Joseph Stiglitz. Ex vice presidente del Banco Mundial, Premio Nobel de Economía.

Patricio Aylwin. Ex presidente de Chile.

Ignacy Sachs. Director Honorario de Estudios. École des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Francia.

Jorge Arturo Chaves. Director del programa de Ética de la Economía. Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.

Edgar Morin. Director Emérito del Centro Nacional de Investigación Científica de Francia.

Peter Singer. Ira W. Decamp Profesor de Bioética, del Centro de Valores Humanos, Universidad de Princeton, Estados Unidos.

Obispo Diarmuid Martin. Secretario de la Comisión de Paz y Justicia del Vaticano.

Walter Altmann. Presidente del Consejo Latinoamericano de Iglesias.

George Alleyne. Director General de la Organización Panamericana de la Salud.

Mariana Aylwin. Ministra de Educación de Chile.

(CONTINÚA EN LA SEGUNDA SOLAPA)

Georges Enderle

ÉTICA Y DESARROLLO
LA RELACIÓN MARGINADA

BERNARDO KLIKSBERG
COMPILADOR

ÉTICA Y DESARROLLO
LA RELACIÓN MARGINADA

Amartya Sen • Joseph Stiglitz
Patricio Aylwin • Ignacy Sachs
Jorge Arturo Cháves • Edgar Morin
Peter Singer • Diarmuid Martin
Walter Altmann • George Alleyne
Mariana Aylwin • Saúl Sosnowski
Tarso Genro • Margarita Errázuriz
Sigrun Mogedal • Raúl Alfonsín
Joan Prats i Català • Georges Enderle
José Octavio Bordón • Gasper Lo Biondo
David Crocker

Editorial El Ateneo

Colección "Claves de Hoy"

303.4 KLI

Kliksberg, Bernardo
Ética y desarrollo - 1a. ed., - Buenos Aires
El Ateneo, 2002
468 p.; 15,5 x 22,5 cm.

ISBN: 950-02-6366-1

1. Título - 1. Cambios sociales

Diseño de tapa: Zky & Sky
Diseño de interiores: Lucila Schonfeld

Primera edición de Editorial El Ateneo

Patagones 2463 - (C1282ACA) Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54 11) 4942 9002 / 4943 8200 - Fax: (54 11) 4308 4199
E-mail: editorial@elateneo.com

Impreso en la Argentina

Esta obra es una publicación conjunta de Editorial El Ateneo de la Argentina y el Banco Interamericano de Desarrollo con la colaboración del diario *La Nación* de Buenos Aires. Se basa en un Encuentro Internacional sobre Ética y Desarrollo realizado por el BID en Washington con el apoyo del Gobierno de Noruega, en diciembre de 2000.

Índice

III. LOS PROBLEMAS ÉTICOS COTIDIANOS

IV. ÉTICA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

V. LAS RESPONSABILIDADES ÉTICAS DE LOS ACTORES DEL DESARROLLO

VI. ALGUNAS CONCLUSIONES DE CONJUNTO

Los desafíos éticos*

Enrique V. Iglesias

Quiero agradecer en primer lugar la acogida tan entusiasta que este encuentro ha tenido de parte de todos ustedes y en particular, de aquellos que muy generosamente han aceptado participar como expositores. He pensado esta Iniciativa sin saber que íbamos a tener una respuesta tan positiva. El amigo Bernardo Kliksberg, que ha sido el gran motor que impulsó la organización de este encuentro, recibió de todos ustedes apoyo y, sobre todo, un gran interés por los temas a tratar. Y diría también, por lo que podría ser el seguimiento de este encuentro. Por todo ello, muchas gracias.

Quiero también reiterar el especial agradecimiento al Gobierno de Noruega, que es un ejemplo de acción por la ética en la sociedad, país que se ha destacado por poner este tema en el centro del interés político de sus dirigentes y que desde el primer día apoyó esta Iniciativa. Queremos, fundamentalmente, reintegrar plenamente a la reflexión y a la práctica de los esfuerzos por el desarrollo una dimensión ética. Y es importante volver a estos principios orientadores, volver un poco a los valores que habrá que tener en cuenta, o que hay que tener en cuenta, cuando se diseñan políticas o cuando se toman decisiones vinculadas a la

* Palabras de apertura del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique V. Iglesias, al inaugurar el Encuentro Internacional sobre Ética y Desarrollo.

economía o al desarrollo, tanto a nivel nacional como internacional, tanto a nivel de los sectores públicos como de los sectores privados, los sectores de la empresa, los sectores del trabajo, los sectores de la sociedad civil. Este no es un tema que algún sector pueda considerar ajeno, por lo tanto, es un tema global integral que afecta a la sociedad nacional, a la sociedad internacional y a todos los actores que de una forma u otra tienen que decir algo sobre este problema y asumir sus respectivas responsabilidades.

Es bueno recordar en este orden de ideas a uno de los padres de la ciencia económica, Adam Smith, que fue profesor de Filosofía Moral en Glasgow antes de enseñar Economía. La economía, tal como la concebimos hoy en su gran dominante, la economía de mercado, tuvo en su gran constructor intelectual los valores éticos desde el punto de partida. Y creo que ello ha vuelto también en nuestros tiempos. Es muy sintomático que hace un par de años el Premio Nobel de Economía fuera otorgado al profesor Amartya Sen –que dicho sea de paso nos va ha honrar con su presencia en este debate–, entre otros aspectos por su obra pionera *Ethics and Economics*. Quiere decir que el tema está trascendiendo ya los límites de los que hablan solamente de filosofía, para pasar a aquellos directamente relacionados con la vida económica.

Crecientemente, a lo largo del planeta y en particular en América Latina y el Caribe, encontramos que hay un reclamo generalizado para que el tema ético no se dé por descontado y para que se discuta abiertamente. Ello implica, desde ya, debatir algo que está siempre en la consideración nacional e internacional, el tema de la corrupción, pero que tiene que trascender hacia valores y hacia puntos de partida que van más allá del síntoma, para atacar directamente las bases éticas sobre las cuales se construye una sociedad. Ese concepto, esa visión global, principios como la solidaridad, la equidad, la superación de las discriminaciones, el respeto por la dignidad humana de los desfavorecidos, el respeto por las culturas, el respeto por el dere-

cho a participar, el derecho a disentir, el derecho a la protección de la familia... todo eso forma parte de la temática que estamos convocando a debatir cuando hacemos una reflexión de este tipo.

Vivimos en una época histórica en la que los desafíos éticos están frente a nosotros y son, por lo tanto, ineludibles. El tema aparece en distintas dimensiones. Por un lado, están los beneficios gigantescos que las revoluciones tecnológicas en plena ebullición hoy nos presentan. Esta ola de innovaciones en los instrumentos de la nueva economía, como la informática, las comunicaciones, la biotecnología, la robótica, crea oportunidades inmensas para la humanidad. Sin embargo, todo eso que implica la oportunidad de multiplicar los bienes y servicios que la civilización dispone, no está ciertamente distribuido con equidad. El papa Juan Pablo II decía que vastos sectores de la población no están recibiendo esos beneficios de estos progresos admirables y que, por el contrario, se acentúan las carencias y las distancias. Más aun, con estos nuevos instrumentos, esta idea de la brecha digital aparece hoy mostrando cómo un elemento que es un enorme transportador de progreso también produce una nueva generación de pobres. Están los info-ricos y los info-pobres, nuevo problema que incidirá en el tema que hoy nos preocupa. La pobreza está directamente vinculada con estos problemas y en América Latina no podemos tener la conciencia tranquila, porque es una de las áreas donde realmente tenemos la mayor ineficiencia. Todavía una tercera parte de nuestra región vive bajo los niveles de pobreza mínimos y, de ellos, la mitad son indigentes. Además, tenemos el triste privilegio de alcanzar en la región los índices de desigualdad más altos del mundo. Todo esto nos deja ciertamente preocupados y comprometidos.

En América Latina nos hemos comprometido con la democracia, hemos insistido en que alrededor de ella se deben construir los principios básicos de la sociedad, pero tenemos que reconocer que en la medida en que persistan

estos niveles de pobreza y estas situaciones de desigualdad, la democracia como tal tardará en consolidarse y adquirir su plena legitimidad.

Hay otro aspecto importante que nos preocupa, aparte de las distancias sociales. Es el tema de la propia unidad familiar, uno de los más importantes en lo que se refiere a valores éticos. La pobreza y la inequidad atentan severamente contra la integridad de las unidades familiares. En América Latina estamos preocupados por las tasas alarmantes de deserción de las familias, la renuencia de parejas jóvenes a formar familia, el aumento de hijos extramaritales y de embarazos precoces. Todo eso es una realidad concreta y visible en muchos y casi todos nuestros países.

Quiero también referirme al tema de la naturaleza, el derecho a la preservación ambiental, otra de las dimensiones que no puede escapar a nuestras consideraciones. Como decía antes, el tema no puede ser reducido exclusivamente a los grandes derechos fundamentales sino que debe extenderse a las actitudes de los actores. Al hablar de ética también tenemos que hablar de la ética de la empresa privada, de la ética del funcionario público, la ética del sindicalismo, lo que implica el compromiso de los grandes actores de la sociedad; y tampoco podemos dejar de pensar en la ética de la función internacional. Nosotros como institución, como organismos al servicio de los países, tenemos que pensar cómo nuestra acción se encuadra dentro de estos principios fundamentales. La nueva arquitectura financiera internacional es un tema que debe tener fundamentos éticos sobre los cuales basarse, porque apunta principalmente a atender los grandes valores sobre los que queremos construir el mundo del futuro.

Por tanto, tenemos que tomar todos estos temas en este Encuentro y, de alguna manera, deberíamos procurar seguirlos y promover –a nivel de organizaciones, de universidades, de centros– la posibilidad de que el problema de la ética comience a discutirse abiertamente, como se hizo

en el pasado, sobre todo ahora, en momentos en que vivimos las desigualdades y el fenómeno de la globalización.

¿Qué ética para un mundo globalizado? ¿Cuáles son los valores que debe reclamar la nueva sociedad internacional? Una sociedad que se viene vinculando de una forma exponencial todos los días y que para hacerlo tiene que pasar a tener una ética de la solidaridad, como bien ha dicho en más de una oportunidad el papa Juan Pablo II.

Queremos reflexionar sobre todo eso y creo que es bueno que de alguna forma podamos influir en el curso de los debates futuros en nuestra región.

A los distinguidísimos participantes de este Encuentro, mi reconocimiento y agradecimiento.

Conciencia ética y valores humanos

Julio C. Saguier

En un mundo que a menudo se nos revela cargado de incertidumbres y vacío de sentido, en un tiempo en el que muchos valores se han tornado efímeros e inestables, nada es tan necesario como recuperar la conciencia de lo ético, entendida como una de las dimensiones irrenunciables de la condición humana.

Si consideramos que todo conocimiento, toda ciencia y toda acción humana se justifican como tales cuando están al servicio de la dignificación del hombre, debemos aceptar que ninguna actividad referida a las relaciones sociales o interpersonales puede escapar al esfuerzo por valorizar cada conducta en función de su responsabilidad ética o de su significación moral.

El libro que el lector tiene en sus manos es el fruto de un intenso programa colectivo de trabajo impulsado por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias, y destinado a promover el análisis de la relación entre el capital social, la ética y el desarrollo en América Latina. La experiencia se ha ido cumpliendo con el apoyo de los distintos gobiernos del subcontinente y de diferentes organismos regionales académicos y de cooperación e integración y del gobierno de Noruega. La historia ha colocado a las naciones latinoamericanas ante un desafío ineludible: encontrar los caminos que conduzcan a sus pueblos al pleno crecimiento político, social y económico mediante la instrumentación de sistemas institucionales

fundados en el acatamiento irrestricto de los principios que garantizan la vigencia de la democracia y el Estado de Derecho y el respeto permanente por la dignidad de la persona humana.

Para alcanzar esos objetivos es indispensable ampliar cada vez más el conocimiento de la región, de sus particularidades y de sus riquezas potenciales. Las reuniones y conferencias internacionales que se han realizado con ese fin han permitido avanzar, desde el debate y la confrontación de ideas, hacia la identificación y estructuración de las estrategias, metodologías y políticas más adecuadas, en el marco de una compartida preocupación por preservar el rigor intelectual y una entera coherencia entre medios y fines.

Los artículos que integran este libro han sido escritos por pensadores, sociólogos, economistas, ex presidentes, dirigentes religiosos y líderes de opinión. Cada uno de ellos arroja luz sobre alguna parcela de la realidad regional y encierra, de manera directa o indirecta, una propuesta superadora de la severa coyuntura histórica que están viviendo las sociedades latinoamericanas. El obsesivo denominador común es la búsqueda de las sendas que conducen al desarrollo sin traicionar los ideales de libertad a cuyo amparo nacieron a la vida independiente, hace mucho más de un siglo, los pueblos americanos. Esa es la meta: forjar una América Latina renovada por dentro y por fuera, multiplicadora de sus riquezas y adherida a una visión del mundo inalterablemente fiel a los valores éticos y a los principios que resguardan la dignidad humana.

Introducción

Bernardo Kliksberg

¿Por qué la ética en una época de tantos problemas urgentes y agudos? Probablemente la pregunta podría formularse de otro modo: ¿cómo se podrá resolver la crisis actual si no se reintegran al centro del debate los valores éticos, dimensión fundamental para orientar el camino y presidir los comportamientos de los actores sociales?

Así parece entenderlo la opinión pública de la región. En la América Latina en activo proceso de democratización, una sociedad civil cada vez más articulada y participativa está pidiendo una vinculación estrecha de la ética con los problemas del desarrollo. Entre las expresiones de ese reclamo creciente, está desde ya la erradicación de la corrupción, pero no se limitan de ningún modo a esa reivindicación básica. Se está pidiendo que se afronten como prioritarios los grandes desafíos éticos abiertos, entre ellos la situación de los niños –el sector más afectado por la pobreza en la región–, el debilitamiento de la familia ante el avance de la pobreza, las grandes desigualdades, la falta de oportunidades para los jóvenes y otros semejantes. También se está exigiendo que las políticas adoptadas se inspiren en ciertos valores fundamentales como la responsabilidad de unos por otros, la solidaridad, la superación de las discriminaciones de etnias y géneros, el respeto a la cultura de los desfavorecidos, la preservación de su dignidad, la protección de la familia como pilar central de la sociedad. Asimismo, la sociedad presiona para que los principales

actores sociales asuman sus responsabilidades éticas: los políticos, los empresarios, los dirigentes sindicales, las ONGs, las universidades y otros. Desea ver no sólo líderes no corruptos –exigencia elemental– sino al mismo tiempo, liderazgos con contenido moral, que puedan ser modelos inspiradores para las nuevas generaciones. Quiere en definitiva que volvamos a discutir sobre los fines centrales de la sociedad y la vida, iluminados por la ética, acuñada por el Antiguo y el Nuevo Testamento, bases de nuestra civilización, y nos replanteemos entonces temas como ¿qué tipo de sociedad queremos para nuestros hijos?, ¿hacia dónde vamos?, ¿cómo recuperar plenamente los sentidos últimos?

No son sólo preguntas latinoamericanas. Uno de los mayores filósofos contemporáneos, Charles Taylor, señala que entre los principales peligros de nuestro tiempo está el de que la discusión sobre los medios reemplace y virtualmente elimine el debate sobre los fines. El filósofo resalta que la tecnología que puede aportar muchísimo y el razonamiento económico de gran utilidad, son en definitiva medios al servicio de fines que deberían ser analizados con criterios éticos. En cambio, el peso de ciertas tendencias sociales como el consumismo, el economicismo, diversas formas de alineación y otras, conduce a que se razone sobre los fines usando categorías aplicables con toda validez a los medios, está haciendo referencia a que se puede llegar así a razonar sobre la pareja, la familia, la amistad, en base a cálculos costo/beneficio (conviene/no conviene) u otras herramientas similares.

Voces muy escuchadas están pidiendo a nivel universal que se vuelva a incluir con consistencia a la ética en el escenario económico y en los debates sobre el desarrollo. Entre ellas, el papa Juan Pablo II, pide "una ética para la globalización", el Arzobispo de Canterbury George Carey subraya que sin ética todo peligra, el Premio Nobel de Economía Amartya Sen resalta que la distancia entre ética y economía ha empobrecido la economía y el ex presiden-

te de la Unión Europea, Guy Verhofstdadt, plantea que "lo que realmente necesitamos es un enfoque ético mundial tanto para el medio ambiente y las relaciones laborales como para la política monetaria".

Este libro es el producto de una Iniciativa lanzada por el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Enrique Iglesias, para estimular el análisis de las relaciones entre Ética y Desarrollo en la región y en nuestro tiempo. En el marco de la misma, se convocó a una Conferencia Internacional en Washington, en la sede del BID, a ministros, líderes religiosos, dirigentes empresariales, líderes de la sociedad civil, filósofos, economistas, cientistas políticos, que examinaron el tema desde diferentes perspectivas disciplinarias, ante una amplísima audiencia.

Se trabajó sobre las relaciones entre Ética y Economía, el análisis de los problemas éticos del desarrollo desde la religión y la filosofía, los problemas éticos cotidianos de América Latina, la ética en las relaciones internacionales y las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo.

Como era de esperar, esta conferencia no terminó en los valiosos debates sostenidos. Generó un gran impulso porque estaba respondiendo a una necesidad sentida. Tuvo amplia repercusión en los medios masivos, surgieron esfuerzos de diversa índole en la región y se solicitó la realización de reuniones de este orden en diferentes países.

El BID, por iniciativa de su presidente, Enrique Iglesias, estableció formalmente la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo, con el apoyo del Gobierno de Noruega. La Iniciativa tiene un amplio programa de trabajo en la región y ha constituido una red de Centros Académicos que cooperan con ella en la realización del mismo, que integran inicialmente las siguientes instituciones: Universidad Padre Hurtado (Chile), Universidad Nacional de Buenos Aires (Argentina), Fundación Getulio Vargas (Brasil), Pontificia Universidad Católica del Perú, Universidad Javeriana (Colombia), Universidad Católica Andrés Bello (Venezuela), Colegio de México, Universi-

dad Nacional-Heredia (Costa Rica), Universidad Nacional de Honduras, Universidad Católica de Honduras, The American University, University of Maryland (Estados Unidos) y University of Oslo (Noruega).

La Iniciativa ha desarrollado Conferencias Internacionales sobre diversas dimensiones del tema en Santiago de Chile en ocasión de la Asamblea 2000 del BID, en Honduras para toda Centroamérica, y en Venezuela. Está organizando un Encuentro de Escuelas de Economía y Escuelas de Administración de toda la región para impulsar la integración del capital social y la ética aplicada al desarrollo a la formación de los futuros economistas y gerentes, una conferencia sobre organizaciones voluntarias para movilizar las posibilidades del voluntariado y un taller de reflexión sobre estrategias en el campo de la responsabilidad social empresarial. Proyecta diferentes líneas de investigación y ha creado un espacio virtual dedicado al tema en Internet (www.iadb.org/etica). Entre sus líneas de investigación está la de explorar el desarrollo de indicadores y metodologías utilizables para la incorporación de categorías de capital social y ética a los proyectos de desarrollo. Su rol central es catalizar esfuerzos, alianzas estratégicas y programas conjuntos de actores sociales relevantes para impulsar el debate ético y la incorporación de sus conclusiones a la educación y a las políticas y proyectos de desarrollo.

Diversos gobiernos de la región, extraregionales y organizaciones internacionales han apoyado o están apoyando estos esfuerzos de la Iniciativa, entre ellos la Corporación Andina de Fomento, la Agencia de Cooperación Internacional de la OEA, el Gobierno de Francia, la Unión de Universidades de América Latina y el Banco Centroamericano de Integración Económica. La Iniciativa está adscripta a la Secretaría del BID que conduce Carlos Ferdinand, cuyo interés profundo y apoyo entusiasta y permanente han sido decisivos para hacer posible su acción y realizaciones.

El debate sobre la ética y el desarrollo es una exigen-

cia que viene de lo más profundo de las sociedades de la región. Esta exigencia siempre latente está apareciendo con gran vigor a instancias del marco propicio para su expresión que significa la vigorización de la democracia.

A pesar de las agudas dificultades económicas y sociales, los pueblos de América Latina rechazan terminantemente, según indican las consultas de opinión, cualquier intento totalitario, aspiran a profundizar la democracia y ven en ella el instrumento para enfrentar la pobreza, las desigualdades y lograr el desarrollo. Una democracia cada vez más activa y un retorno pleno de la ética a las políticas, las conductas de los liderazgos y las prácticas sociales, son aspiraciones generalizadas en la América Latina de hoy.

Esperamos que el guante que lanza esta obra colectiva sea recogido y que muchos se sumen a este debate postergado sobre los aspectos éticos del desarrollo, en el que pueden hallarse claves decisivas de conducta y orientación para marchar hacia la América Latina justa, solidaria y pujante con que sueña legítimamente la ciudadanía.

I

Una mirada desde la economía

¿Qué impacto puede tener la ética?

Amartya Sen

Muchas personas son renuentes a "mezclar" la ética con la economía, y rehusarían igualmente pronunciarse en materia de "ética y desarrollo" –tema de esta conferencia– por el mismo motivo por el que declinarían una invitación a beber y luego conducir un automóvil. Es un reconocimiento al liderazgo de los organizadores de este encuentro –en especial a Bernardo Kliksberg– haber despertado tan amplio interés y haber atraído una participación tan estelar para una iniciativa que lucía arriesgada, pero que ha sido justificada con creces por la riqueza del programa.

Como tengo el privilegio de conocer al presidente Enrique Iglesias desde hace mucho tiempo y conozco sus prioridades personales, puedo ver que tiene motivos de sobra para sentirse complacido.

Los organizadores también han hecho gala de mucho tacto al no aprovechar la ocasión para arengar a un público cautivo acerca de la importancia de la ética y de la moral. Tarea nada fácil. Trataré, entonces, de estar a la altura de la situación.

¿De qué manera influencia la ética los agentes primarios del desarrollo, entre los cuales figuran por igual ciudadanos y empresas comerciales, gobiernos y también la oposición, los medios de comunicación, al igual que el mercado? ¿Qué razones existen para que tan diversas personas e instituciones atiendan las exigencias de la ética

con seriedad? ¿Qué impacto puede tener la ética para marcar la diferencia?

Más allá de la prudencia

Puede resultar útil empezar específicamente por el comportamiento empresarial y, de manera más general, con cálculos de corte económico, los que se supone están motivados por objetivos que, por lo menos en función de una teoría, no tienen nada que ver con la ética. El aforismo citado con mayor frecuencia en la economía es el comentario de Adam Smith acerca del carnicero, el panadero y el cervecero, que de hecho es lo único de Smith que algunos académicos selectivos leen (no quise decir en Chicago):

> "No es de la benevolencia del carnicero, del cervecero o del panadero que esperamos nuestra comida, sino de la consideración que ellos hacen de sus propios intereses. Apelamos no a su sentido humanitario sino a su amor por ellos mismos..."[1]

Aunque nos moleste que a Adam Smith se lo califique tan a menudo de economista de una sola frase (de hecho, el autor famoso de esta frase), obviamente esta afirmación no tiene nada de malo, de hecho es sensata y también denota discernimiento. El carnicero, el cervecero y el panadero quieren ganar dinero de nosotros, y nosotros –los consumidores– deseamos la carne, la cerveza y el pan que ellos tienen para vender. Lo que se necesita para generar este deseo de intercambio es simplemente algo de "amor por uno mismo" (como lo llamaba Adam Smith) de parte de cada uno.

[1] Adam Smith: "An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations", Londres, 1910 [1776], vol. 1, p. 13.

Esta idea es, en sí, brillante. Ayuda a explicar por qué *deseamos* el intercambio. Pero no nos dice absolutamente nada acerca de cómo asegurar que esos intercambios deseados se organicen y ocurran en la práctica –y además en forma expedita–. Smith nunca fusionó estos aspectos claramente diferenciados.

Para una negociación exitosa de un contrato aceptable y para la ejecución eficiente y adecuada del mismo, no basta la motivación. Para el funcionamiento real de los contratos y su uso exitoso en la expansión económica se necesita mucho más. Se requieren instituciones –para la aplicación de la legislación, para el seguimiento, auditoría y contabilidad–. Igualmente exige ética en el comportamiento, que podría facilitar acuerdos en condiciones justas de intercambio ante la existencia de alternativas de contratos diferentes (como suele ocurrir en los mundos que no son los de la competencia pura y perfecta, es decir, casi siempre). Las normas de comportamiento también pueden ayudar a las partes a cumplir promesas y respetar contratos (aun cuando las partes puedan preferir en un momento determinado un cumplimiento parcial, y algunas veces una revocación total, en la medida en que las condiciones pueden resultar diferentes de las esperadas). De hecho, las normas de comportamiento pueden inducir a las personas a actuar en forma honorable sin necesidad de recurrir incesantemente a demandas entre las partes contratantes.

El razonamiento, la supervivencia y la ética del comportamiento

Por lo tanto, la ética empresarial es necesaria inclusive para el comercio normal. Naturalmente resulta fácil explicar el motivo por el cual aun las personas que persiguen su beneficio personal con frecuencia captan la clara conveniencia de actuar en una forma moralmente apropiada, debido a los requerimientos del "esclarecido interés propio"

(la lúcida comprensión de la propia conveniencia), lo que Smith llamaba "prudencia". Por ejemplo, es útil para las personas tener la reputación de ser íntegros y dignos de confianza. En la literatura reciente relativa a la supervivencia selectiva de normas de comportamiento y, de manera más general, acerca de la teoría evolutiva de los juegos, se ha aclarado el amplio alcance del razonamiento ético en estas formas útiles a nivel instrumental.[2]

Cabe preguntarse entonces si ese "esclarecido interés propio" es suficiente para lograr una ética del comportamiento. Smith no lo creía así, y por ello siguió recalcando la importancia de otras virtudes que van mucho más allá de la prudencia, entre ellas la "comprensión", la "generosidad" y el "actuar en función del colectivo.[3] Si bien el cálculo estricto de nuestros beneficios a largo plazo nos llevaría más allá de la limitada búsqueda del beneficio personal para ubicarnos en el más amplio "esclarecido interés propio" y la prudencia, Smith abrigaba la esperanza de que una consideración más plena de nuestro papel en la sociedad y de nuestras mutuas interdependencias nos conduciría mucho más allá de la búsqueda del bien personal, aún esclarecida. En este contexto invocaba el apelar a recursos tales como la necesidad de imaginar lo que sugeriría un "espectador imparcial". Nuestras vidas transcurren en situación de dependencia mutua, y nos debemos algo los unos a los otros, que se ubica más allá de aquello que nos aporta beneficio personal a largo plazo.[4]

[2] El papel de la teoría evolutiva de los juegos en este campo está ampliamente comentado en Jorgen Weibull: *Evolutionary Game Theory* (Cambridge, MA, MIT Press, 1995). Para temas relacionados, véase igualmente a Ken Binmore: *Playing Fair* (Cambridge, MA, MIT Press, 1994), y Avner Ben-Ner y Louis Putterman (comps.), *Economics, Values, and Organization* (Cambridge, Cambridge University Press, 1998).

[3] Adam Smith: *The Theory of Moral Sentiments*, Oxford, Clarendon Press, 1976 [1790].

[4] Estos temas los he analizado en otros textos, especialmente en "Rational Fools: A Critique of The Behavioural Foundations of Economic Theory", *Philosophy and Public Affairs*, 6 (1977); "On Internal Consistency of Choice", *Eco-*

Este es el tema más amplio de la ética del comportamiento, que trasciende no sólo la conducta carente de ética, sino también el valor instrumental de la conducta ética en función del interés propio esclarecido. De cualquier manera, Smith no esperaba que este fuera el comportamiento habitual de los hombres de negocios, puesto que en general él no esperaba un alto nivel de moralidad de la gente adinerada, de quienes desconfiaba enormemente (bastante más que alguien como Karl Marx, por ejemplo). Esbozó el beneficio *social* derivado de tener en cuenta el bien público, pero dejó sin definir gran parte de lo que realmente cambiaría la conducta *individual*, especialmente la de los adinerados y de los poderosos. En cierta forma abrigaba la esperanza de que emergiesen normas de comportamiento que no estuviesen condicionadas por calculados intereses egoístas en cada caso, sino vinculadas a la consideración de ser las normas de comportamiento "apropiadas" que reflejasen las convenciones establecidas y normativas de la conducta habitual.

Muchas personas se comportan de manera muy decente, y a través de toda su vida evitan caer en entredicho y es muy posible que nunca hayan experimentado el sentimiento en el que nosotros fundamos nuestra aprobación de su comportamiento, sino que se limitaron a actuar basándose en lo que consideraron ser las normas de comportamiento establecidas.[5]

Es evidente que es posible reforzar dichas normas mediante la supervivencia evolutiva, pero también hay procesos cognoscitivos que pueden justificar un razonamiento como este aun cuando la mayoría de las personas podría actuar, como lo expresaba Smith, "únicamente basándose en lo que consideraron ser las normas de comportamiento establecidas".

---

nometrica, 61 (1993), y "Maximization and the Act of Choice", *Econometrica*, 65 (1997).

[5] Adam Smith: *The Theory of Moral Sentiments*, pág. 162.

Lo que cabe resaltar aquí es que esto abre un enorme espacio a la ética y la moralidad del comportamiento, que puede vincularse, por una parte, al razonamiento ético en nombre de la sociedad y, por la otra, con la elección, razonada o por inclinación, inspirada en la supervivencia evolutiva vinculada a beneficios individuales a largo plazo y al éxito social.[6] Estos temas se plantean en varios contextos prácticos, muchos de los cuales tienen ahora mayor importancia que la que tenían en la época de Adam Smith. Un buen ejemplo, naturalemente, lo constituye el desafío del deterioro ambiental, tema que retomaré más adelante.

La necesidad de integración requiere no solamente el reconocimiento de que tanto la ética del comportamiento como la reforma institucional tienen sus respectivos papeles en el abordaje del desafío ambiental, sino también el cuidadoso escudriñar de sus interrelaciones: cuán exactamente pueden *reforzarse* mutuamente y, no menos importante, cómo pueden también estar *en conflicto*. Los valores y las instituciones no son independientes unos de otras. Por supuesto tampoco lo son las consideraciones de eficiencia y equidad. Si bien se reconocen con frecuencia las interrelaciones entre estas últimas, el enfoque suele ubicarse en el contexto del señalamiento de que la búsqueda de equidad puede a menudo entorpecer la eficiencia, mediante una serie de efectos contrarios, especialmente debido a la erosión de incentivos. Ciertamente esta es una consideración importante en numerosas situaciones, y debe ser tenida en cuenta, pero también cabe señalar que los nexos pueden ser mucho más complejos. De hecho, atender el aspecto de equidad puede, en muchas circunstancias, ayudar a *promover* la eficiencia (en vez de obstaculizarla), porque puede ser que la conducta de las personas

[6] He tratado de referirme en otros escritos a la razón por la cual la línea de razonamiento evolutivo complementa, y no reemplaza, el análisis ético de corte kantiano y smithiano; véase "Maximization and the Act of Choice", *Econometrica*, 65 (1997).

dependa de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es.

Ética ambiental

Las complejas interdependencias entre valores, instituciones y normas de comportamiento, así como entre la respectiva búsqueda de equidad en la distribución y eficiencia en la producción requieren una investigación más amplia de la que suele acordárseles. Trataré de ilustrar los vínculos, primero con el problema de la protección ambiental y luego a través de algunas de las controversias contemporáneas acerca de políticas de desarrollo e inclusive algunos de los temas en el ámbito acaloradamente debatido de la globalización.

Pensemos por ejemplo en el mérito de resolver el problema ambiental mediante la creación de derechos de propiedad, tema explorado por muchos economistas en forma esclarecedora. Efectivamente, crear derechos de propiedad privada para reemplazar los recursos compartidos (genéricamente llamados "bien común") puede conducir al interés de los proprietarios en el ambiente y eliminar así el desperdicio e ineficiencia que surgen de los harto conocidos problemas de factores externos, no posibilidad de exclusión y aprovechamiento del bien ajeno. Es posible que las parcelas asignadas como propiedad privada reciban mayor dedicación y atención que los recursos de propiedad y explotación compartidos por la comunidad.

Teniendo en cuenta el limitado alcance de esta solución, resulta obvio señalar que, en algunos casos, esta transformación a propiedad privada puede no ser factible del todo. Por ejemplo, en lo que se refiere a la atmósfera de la tierra y al manejo de los aspectos vinculados al calentamiento global o a la preservación de la capa de ozono. Esto es sin duda evidente, pero está lejos de ser el úni-

co problema. Al uso de los recursos de propiedad común subyacen igualmente los aspectos de la equidad y de la motivación de la conducta. Aun cuando es posible la transformación a propiedad privada (como en el ejemplo frecuentemente citado de las praderas compartidas para pastar de los respectivos ganados de los diferentes miembros de la comunidad), tenemos que tener en cuenta las implicaciones posiblemente desfavorables que puede tener la privatización en la equidad de la distribución de los recursos, o en el acceso de los menos privilegiados a los beneficios que deben ser compartidos. En efecto, estos temas se encuentran en el meollo de las razones sociales que inspiran la idea de propiedad privada. Así, un programa de privatización, a pesar de las ventajas que presente en algunos aspectos, puede, en otros casos, tergiversar el propósito original.

Este aspecto está también estrechamente vinculado a la ética del comportamiento. El tipo de "psicología del compartir" que se requiere para lograr el uso compartido (total o parcial) puede ser, sin duda, muy valioso como recurso humano –aún en forma incompleta– para preservar y cuidar el ambiente. Cuando dicho enfoque se reemplaza por un activo uso de incentivos y de cálculos privados de beneficios y utilidades personales, puede ocurrir que el éxito en materia de eficiencia que se espera (y que puede lograrse en parte) resulte adquirido a expensas de algún debilitamiento de los valores generales que fundamentan la ayuda y cooperación mutuas. Los efectos de valoración generados por revisión institucional deben figurar entre las consideraciones que deben sopesarse al elegir entre diversas maneras de tratar de abordar los desafíos ambientales. Se encuentran entre las "variables de contexto" susceptibles de fomentar o desalentar la cooperación.[7]

[7] Acerca del papel general de las "variables de contexto" en la cooperación exitosa, véase Elinor Ostrom: "Collective Action and the Evolution of Social Norms", *Journal of Economic Perspectives*, 14 (verano de 2000).

Los problemas ambientales requieren una combinación de enfoques, entre ellos reforma institucional (como por ejemplo impuestos y subsidios especialmente diseñados, la creación de derechos individuales y el cultivo de la organización social), por una parte, y por otra, la formación de valores en general. Es importante que la búsqueda de la respuesta necesaria no se haga con una óptica estrecha y excesivamente focalizada. No es adecuado centrarse exclusivamente en, por ejemplo, la creación de derechos de propiedad en materia de ambiente, o en prohibiciones legales, o solamente en impuestos y subsidios. Tampoco lo es, por otra parte, lanzar toques de clarín pidiendo más ética ambiental como la única vía hacia la sostenibilidad. Hay una gran necesidad de integrar el papel de la ética y de las instituciones *dentro* de un marco más amplio.

También es importante reconocer que admitir el papel crucial de los valores no nos exige desmerecer el papel del razonamiento económico, e inclusive recurrir al mismo para buscar las reformas institucionales que pueden funcionar aun cuando no ocurra lo mismo con la formación de valores. La integración del papel de las normas y valores con el razonamiento económico requiere ampliar el análisis económico, y no desecharlo.[8]

Libertad y desigualdad

Ha llegado el momento de ilustrar el segundo punto: los desafíos planteados por las políticas de desarrollo en general (no solamente los aspectos ambientales del desarrollo en particular). Quisiera empezar por esbozar brevemente un enfoque que me ha resultado útil en la reflexión acerca del desarrollo, y que pienso se vincula en sentido amplio a las ideas básicas que Adam Smith trató de elabo-

[8] He tratado de analizar algunos de los vínculos en "Maximization and the Act of Choice", *Econometrica*, 65 (1997).

rar y de desarrollar. En virtud de este enfoque se afirma que un buen punto de partida para el análisis del desarrollo puede ser el reconocimiento básico de que la libertad es a la vez 1) el objetivo primario y 2) el principal medio del desarrollo. La anterior afirmación es evaluativa e incorpora el reconocimiento del principio de que el desarrollo no puede ser medido sin tener en cuenta el estilo de vida que pueden llevar las personas y sus libertades reales. En otras palabras, el concepto de desarrollo no puede limitarse al crecimiento de objetos inanimados de conveniencia, como incrementos del PNB (o del ingreso personal), o la industrialización, o el progreso tecnológico, o la modernización social. Si bien estos son logros importantes –a menudo cruciales– su valor debe estar relacionado con el efecto que tienen en las vidas y libertades de las personas a quienes atañen.[9]

El vínculo entre libertad y desarrollo, sin embargo, va mucho más allá de las conexiones constitutivas. La libertad, se afirma, es no solamente el fin último del desarrollo, sino también un medio de crucial efectividad. Este reconocimiento puede estar basado en el análisis empírico de las consecuencias de –y de las interconexiones entre– libertades de diferentes tipos, y en la evidencia empírica extensa que indica que dichas libertades suelen reforzarse entre ellas.[10] La capacidad real que tiene una persona para alcanzar logros está bajo la influencia de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las facilidades sociales y las condiciones habilitantes de buena salud, educación básica, así como el aliento y cultivo de iniciativas. Estas oportunidades son, en gran parte complementarias, y tienden a reforzarse en su alcance y utilidad respec-

[9] Véase también Martha Nussbaum y Amartya Sen (comps.): *The Quality of Life* (Oxford, Clarendon Press, 1993), y David Crocker y Toby Linden (comps.): *Ethics of Consumption* (Nueva York, Rowman and Littlefield, 1998).

[10] Se analiza la evidencia en Amartya Sen: *Development as Freedom* (Nueva York, Knopf, y Oxford, Oxford University Press, 1999).

tivos. Es por estas interconexiones que el ente libre y sostenible emerge como un medio de desarrollo efectivo.

Equidad y la perspectiva de libertad

La retórica de la libertad ha sido ampliamente utilizada por muchos pensadores que han demostrado relativamente poco interés por la equidad y algunas veces inclusive antipatía. De hecho, el pretendido conflicto entre libertad e igualdad ha sido extensamente debatido por los adalides de la libertad, especialmente en el contexto de considerarlo como un argumento contrario a acordarle demasiada prioridad a la igualdad.[11] Sin embargo, resulta difícil entender una perspectiva de libertad que no tenga a la equidad como elemento central. Si la libertad es realmente importante, no puede ser correcto reservarla únicamente para unos pocos elegidos. En este contexto es importante reconocer que las negaciones y violaciones de la libertad se presentan típicamente bajo la forma de negar los beneficios de la libertad a algunos aun cuando otros tienen la plena oportunidad de disfrutarlos. La desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad.

De hecho, la libertad, además de ser una de las ideas más valiosas del mundo, también se encuentra entre las condiciones humanas más temidas. ¿Por qué ocurre esto? Si bien los psicólogos han debatido con frecuencia que la libertad de la propia vida puede ser vista como una causa de ansiedad y preocupación (especialmente porque la li-

[11] He afirmado en otros escritos que este conflicto, de hecho, no existe (*Inequality Reexamined*, Oxford, Clarendon Press, y Cambridge, MA, Harvard University Press, 1992). Es posible que la libertad compita con la utilidad o con el ingreso real por el "espacio" en el cual pueden definirse la igualdad o la eficiencia, pero no es posible ver a la libertad, en sí misma, como antítesis de la igualdad, sin cometer un serio error de categoría.

bertad se acompaña de responsabilidad), me atrevería sin embargo a sugerir que no es característico de las personas temer a la libertad en sus *propias* vidas. Quienes temen a la libertad suelen temer a la de los *demás*. Según las tendencias políticas de los críticos de la libertad, su temor ante la libertad de otros posiblemente se concentra en determinadas áreas en las cuales piensan que la libertad para todos sería especialmente negativa. Así, el miedo a la libertad se expresa de diferentes maneras y adopta muchas caras: temor, respectivamente, a la libertad de las descontentas clases de menores ingresos, a la de las masas rurales afligidas, a la de las mujeres descontentas que rezongan por el "lugar" que les ha sido asignado, a la de la juventud rebelde que se niega a acatar y obedecer, y a la de los disidentes empecinados que protestan por el orden existente.

Por ejemplo, quienes se oponen a considerar que las libertades políticas son derechos políticos de las personas a los cuales todos tienen derecho, en forma característica no se niegan dichos derechos para sí mismos: el derecho de hablar, de expresarse libremente, de participar en la toma de decisiones, y así sucesivamente. A lo que tratan de oponerse es a la libertad política de otros, no a la libertad política para ellos. En otros ámbitos de la libertad existen contrastes parecidos: económicos, sociales y culturales. Es la libertad de otros la que ha preocupado frecuentemente a numerosos comentaristas que expresan su oposición a la libertad en sus escritos, pero que nunca han estado dispuestos a renunciar a la propia. Por lo tanto, la necesidad de lograr la equidad es un elemento central dentro de la perspectiva de la libertad en general, y en particular de la idea del "desarrollo como libertad".

Diferentes ámbitos y sus interconexiones

Estas conexiones son muy importantes para visualizar la interdependencia entre equidad y eficiencia, y entre va-

lores e instituciones. Si, por ejemplo, se le niegan a muchas personas las oportunidades sociales de la educación básica debido a una falta de acceso a escuelas, o si carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad (reforzadas por la ausencia de políticas para contrarrestar dichas situaciones, tales como reforma agraria, facilidades de microcréditos, etcétera), los resultados no se limitarán únicamente a la existencia de esa desigualdad, sino que abarcarán también otros efectos limitantes vinculados a la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, e inclusive las esperadas reducciones en las tasas de mortalidad y fertilidad –que se verían todas alteradas debido a la existencia de desigualdades en materia de oportunidades educativas o económicas–. Por ejemplo, ha sido sobradamente demostrado que el fortalecimiento de capacidades de las mujeres y su consiguiente habilitación gracias a la escolaridad, las oportunidades de empleo, etcétera, surte los efectos de mayor alcance en la vida de todos los involucrados: hombres, mujeres y niños. Reduce la mortalidad infantil, aminora los riesgos para la salud de adultos que resultan de bajo peso al nacer, incrementa el espectro y efectividad de los debates públicos, y tiene mayor impacto en la moderación de las tasas de fertilidad que el crecimiento económico.[12] La desigualdad basada en el género en los ámbitos económico y social puede, por lo tanto, lesionar considerablemente el desempeño global en numerosas y diversas áreas, afectando variables demográficas, médicas, económicas y sociales. La falta de equidad en una esfera puede conducir a una pérdida de eficiencia y desigualdades en otras.

De igual manera, la negación de la democracia y de los derechos políticos y cívicos expone a la comunidad a diver-

12 Véase *Development as Freedom* (Alfred Knopf, Nueva York, 2001), capítulos 8 y 9.

sas privaciones económicas a través de la falta de voz de los desposeídos. La posibilidad de hambrunas, asociada con regímenes autoritarios, es apenas un caso extremo de esta relación. De hecho, para ilustrar la idea con situaciones menos extremas, podríamos citar las experiencias de las crisis económicas asiáticas a partir de 1997. Los derechos políticos que no disfrutaban los ciudadanos de Corea del Sur o de Indonesia –a pesar de un crecimiento económico muy exitoso– hicieron particular falta al presentarse la crisis económica asiática y se sintió la imperiosa necesidad de una voz política que no fue escuchada por la desigualdad autoritaria –especialmente para los nuevos desposeídos que tenían muchos motivos para protestar y quejarse–. No es de sorprender, entonces, que la democracia se haya convertido en una de las principales exigencias, una vez que la crisis económica devastó el Este y Sudeste Asiáticos.

Preocupaciones globales

También a nivel más global, estas interconexiones afectan las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales. He intentado argumentar en otras oportunidades (especialmente durante mi alocución en la ceremonia de graduación de la Universidad de Harvard en junio pasado) que esta consideración es válida inclusive en lo que respecta al fundamento institucional del comercio y finanzas mundiales, en cuyos diversos aspectos organizativos hay institutos tales como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y así sucesivamente.[13] Resulta importante analizar nuevamente el equilibrio de poder en el funcionamiento de las diversas instituciones que integran la arquitectura global. La arquitectura institucional actual se creó mayor-

[13] "Global Doubts", *Harvard Magazine*, septiembre-octubre de 2000.

mente a mediados de los años cuarenta, basada en la comprensión de las necesidades de la economía mundial según la óptica de la Conferencia de Bretton Woods, celebrada en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial. Ese marco contribuyó a la evolución del comercio y del desarrollo, pero no ocurrió lo mismo en materia de equidad distributiva, ya sea en la esfera económica o política. De hecho, el mundo era muy diferente durante la década de los cuarenta, al encontrarse la mayor parte de Asia y África bajo régimen colonial de uno u otro tipo, con Occidente emergiendo apenas de una depresión generalizada y una guerra muy destructiva, en la que había mucho más tolerancia en materia de inseguridad y de pobreza y en la que era muy reducida la comprensión de las enormes perspectivas globales de democracia, desarrollo económico y derechos humanos en el mundo visto como un todo.

Las crecientes protestas contra la globalización han puesto cada vez más en evidencia que hay importantes aspectos de la equidad global que es necesario abordar. Los *temas* generales que han inspirado estos movimientos de protesta han sido siempre más importantes que las tesis rudimentarias aunque efectivas que han encontrado su expresión en los lemas y carteles de dichos movimientos. Pero lo que es seguro es que al tratar de resolver las relaciones comerciales y económicas globales sin atender simultáneamente los aspectos de equidad y trato justo a nivel global surgirán problemas de consideración. Este reconocimiento de ninguna manera desmerece la valoración del papel constructivo de la economía de mercado global y su contribución a la base económica de un mundo próspero.

Las protestas se han alimentado de la aparición de un conjunto de valores globales que se han manifestado con firmeza en el mundo contemporáneo. No es sorprendente que las protestas contra la globalización, a su vez, hayan sido movimientos globales, y que atraigan a personas provenientes de países de todo el mundo. La división supuesta-

mente nítida entre política y economía ha sido cruzada en esencia una y otra vez, y la barrera que separa las consideraciones de eficiencia de los aspectos de la equidad también ha sido franqueada con notable frecuencia.

Este es, entonces, el contenido del tema "Ética y desarrollo" que los organizadores de esta conferencia, y en particular Bernardo Kliksberg, han colocado ante nosotros. Tenemos motivos para agradecerles el hecho de que nos encaminen hacia el estudio de esos asuntos. Tal vez no nos hayan arengado acerca de la importancia de la ética, pero sin duda es este un tema excelente –y que se presta a la "arenga"–. Es en todo caso, el subterfugio al que apelo en torno a la temática de esta alocución.

Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el Consenso pos-Washington*

Joseph E. Stiglitz

1. Introducción

Me gustaría discutir algunas mejoras en nuestra perspectiva del desarrollo económico, en particular la aparición de lo que se ha llamado el "Consenso pos-Washington". Mis observaciones recaen sobre dos temas. El primero es que hemos llegado a un mejor entendimiento de lo que hace que los mercados funcionen mejor. El Consenso de Washington sostuvo que el logro de buenos resultados económicos requería de la liberalización comercial, de la estabilidad macroeconómica y de la correcta fijación de precios (véase Williamson, 1990). Una vez que el gobierno haya tratado satisfactoriamente estas cuestiones –especialmente, una vez que "el gobierno es apartado del camino"– se asume que los mercados privados distribuirán eficientemente los recursos y generarán un fuerte crecimiento.

Por cierto, todas estas cuestiones son importantes para que los mercados funcionen bien: es muy difícil para los inversores tomar buenas decisiones si la inflación llega a alrededor del 100% anual y resulta además altamente variable. Pero las políticas derivadas del Consenso de Washington son incompletas y, a veces, equivocadas. Ha-

* Traducción de Joan Prats i Català, Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad, para dicho Instituto. La versión original de este trabajo fue preparada para la Conferencia Anual de WIDER de 1998 (Helsinki).

cer funcionar bien los mercados requiere algo más que baja inflación; requiere regulación fiscal, políticas para la competencia, políticas que faciliten la transmisión de tecnología y promuevan la transparencia, por sólo citar algunos aspectos no tratados en el Consenso de Washington.

Nuestra interpretación de los instrumentos necesarios para promover mercados que funcionen correctamente también ha mejorado, y hemos ampliado los objetivos del desarrollo, para incluir otras metas distintas del crecimiento, tales como el desarrollo sostenible, el desarrollo equitativo y el desarrollo democrático. Hoy en día, una parte muy importante del desarrollo consiste en buscar estrategias complementarias que sirvan para avanzar en todas estas metas simultáneamente. No obstante, en nuestra búsqueda de este tipo de políticas no debemos olvidar los inevitables y difíciles equilibrios y compensaciones entre las metas perseguidas. Este es el segundo tema que trataré.

2. Algunas lecciones de la crisis financiera del Este Asiático

Antes de discutir los dos temas enunciados, me gustaría hacer referencia a las implicaciones que para el pensamiento sobre el desarrollo conlleva la crisis que actualmente vive el Este Asiático. La observación del exitoso –incluso algunos dicen que milagroso– desarrollo vivido por el Este Asiático fue una de las motivaciones para ir más allá del Consenso de Washington. Después de todo, un "cluster" regional de países que no había seguido estrictamente las recetas dictadas por el Consenso de Washington se las había arreglado de algún modo para obtener el más exitoso desarrollo de la historia. Es cierto que muchas de sus políticas –como la baja inflación y la prudencia fiscal– estaban perfectamente en línea con el Consenso. Diversos aspectos de la estrategia de estos países, como el énfasis en las políticas igualitarias, aunque no eran totalmente extraños al Consenso de Washington, tampoco ha-

bían sido enfatizados por el mismo. La política industrial de estos países, diseñada para acercarse tecnológicamente a los más avanzados, era, de hecho, contraria al espíritu del Consenso de Washington. Estas observaciones fueron la base para el estudio del Banco Mundial sobre El Milagro del Este Asiático (Banco Mundial, 1993) y animaron una nueva forma de pensar sobre el papel que juega el Estado en el desarrollo económico (Stiglitz, 1996:151-177).

Desde su crisis financiera, las economías del Este Asiático han sido ampliamente acusadas por sus erróneas políticas, a las que ahora se considera responsables del problema en que se encuentran. Algunas ideologías han aprovechado la coyuntura para sugerir que la raíz del problema radica en el sistema de intervención estatal activa. Las críticas apuntan a los préstamos dirigidos por el gobierno y a las estrechas relaciones entre el gobierno y el amplio "chaebol" en Corea. De esta forma, se olvida rápidamente el éxito de las tres décadas precedentes, al que el gobierno, pese a fallas ocasionales, ha contribuido. Sin duda, estos logros, que no sólo incluyen grandes aumentos del PIB per cápita, sino también incrementos en la esperanza de vida, en el nivel de educación, y una gran reducción de la pobreza, son mejoras reales y más duraderas que lo que resultará ser la presente crisis financiera.

Incluso cuando los gobiernos emprendieron medidas por sí mismos, los logros alcanzados fueron notables. El hecho de que crearan las plantas de acero más eficientes del mundo desafía a los ideólogos de la privatización que sugieren que tales éxitos son, en el mejor caso, un golpe de suerte y, en el peor, imposibles. Estoy, desde luego, de acuerdo en que el gobierno debe concentrarse en lo que sólo él puede hacer y dejar la producción de otros bienes como el acero al sector privado. Pero la raíz del problema actual en muchos casos no es que el gobierno haya intervenido demasiado en muchas áreas, sino lo poco que lo ha hecho en otras. En Tailandia el problema no fueron las inversiones del gobierno en bienes inmuebles, sino que los

reguladores gubernamentales no las supieron detener a tiempo. De un modo similar, la República de Corea también sufrió problemas al prestar en exceso a compañías con altos niveles de riesgo y débil gobernación corporativa. Pero el error no estaba en que el gobierno dirigiera equivocadamente el crédito –el hecho de que la reciente crisis fuera causada por créditos de bancos estadounidenses, europeos y japoneses sugiere que las entidades "de mercado" también pueden dirigir equivocadamente el crédito–. El verdadero problema fue la falta de intervención gubernamental, la subvaloración por parte del gobierno de la importancia de la regulación financiera y de la gobernación corporativa.[1]

La crisis actual del Este Asiático no es una refutación del milagro del Este Asiático. Los hechos básicos permanecen: ninguna otra parte del mundo ha visto crecer sus ingresos tan espectacularmente ni salir a tanta gente de la pobreza en tan corto lapso de tiempo. Las versiones más dogmáticas del Consenso de Washington no proveen el marco conceptual correcto para entender el éxito de las economías del Este Asiático ni sus actuales problemas. Las respuestas a la crisis del Este Asiático basadas en estas visiones del mundo serán, en el mejor de los casos, defectuosas y, en el peor, contraproducentes.

3. Haciendo que los mercados funcionen mejor

El Consenso de Washington se basó en la experiencia vivida por los países latinoamericanos durante los años ochenta. En ese tiempo, los mercados de esta región no estaban funcionando bien, en parte como resultado de políticas públicas disfuncionales. El PIB declinó durante tres

1 La crisis tiene, ciertamente, muchas otras dimensiones. Políticas de cambio equivocadas y el potencial de inestabilidad política son otros temas significativos que discuto más extensamente en Stiglitz (1998).

años consecutivos. Los déficit presupuestarios fueron elevados –algunos alcanzaron entre el 5 y el 10% del PIB–[2] y el gasto que los causaba era utilizado no tanto para realizar inversiones productivas como para subsidiar al enorme e ineficiente sector público. Con fuertes variaciones en las importaciones, y con relativamente poco énfasis en las exportaciones, las empresas no tenían suficientes incentivos para incrementar su eficiencia o para mantener estándares internacionales de calidad. En un principio, los déficit fueron financiados con préstamos –incluyendo préstamos muy duros provenientes del exterior–. Los banqueros, tratando de reciclar petrodólares, prestaban con facilidad y los bajos tipos de interés real hicieron del endeudamiento una opción muy atractiva, incluso para inversiones con bajos beneficios. No obstante, después de 1980, el aumento de la tasa de interés real en los Estados Unidos restringió la oferta de préstamos y elevó la carga por pago de intereses, obligando a muchos países a forzar el flujo monetario para financiar la brecha entre el continuado nivel de alto gasto público (aumentado con el pago de intereses de la deuda crecientes) y la menguante base fiscal. El resultado fue una inflación alta y extremadamente variable. En este contexto, el dinero resultó ser un medio de intercambio mucho más costoso, el comportamiento económico se dirigió hacia la protección de valores más que hacia las inversiones productivas, y la variabilidad de los precios relativos, causada por la alta inflación, minó una de las funciones primarias del sistema de precios: la facilitación de información.

El llamado Consenso de Washington, producido por los funcionarios económicos estadounidenses, del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, se for-

2 Argentina, por ejemplo, tuvo un déficit superior al 5% en 1982 y del 7% en 1983. El déficit presupuestario de Colombia fue superior al 4% desde 1982 a 1984. El déficit de Brasil se incrementó del 11% en 1985 al 16% en 1989 (Banco Mundial, 1997d).

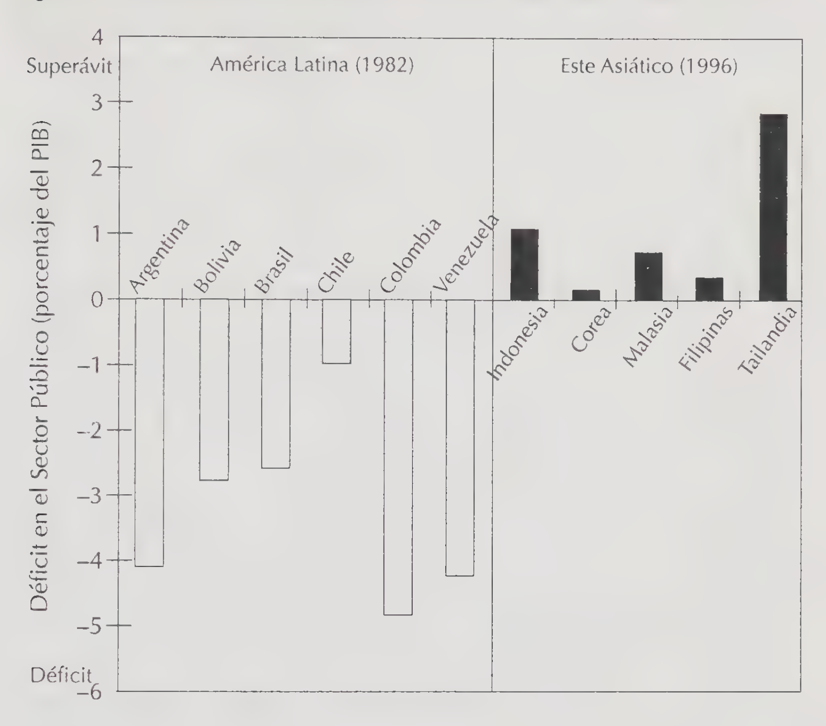
jó a la sombra de estos problemas. Este es un buen momento para reexaminar este Consenso. Muchos países, como Argentina o Brasil, consiguieron estabilizaciones exitosas durante los años noventa. Otros países han mantenido siempre políticas relativamente buenas o han tenido que enfrentar problemas diferentes a los de América Latina. Los gobiernos del Este Asiático, por ejemplo, tienen superávit presupuestarios, la inflación es baja y, antes de las devaluaciones, el déficit estaba cayendo en muchos países (véanse figuras 1 y 2). Los orígenes de las actuales crisis financieras se encuentran en otra parte y sus soluciones no se hallarán en el Consenso de Washington.

La focalización en la inflación –el principal defecto macroeconómico de los países latinoamericanos que suministró la base de apoyo para el Consenso de Washington– ha llevado a defender políticas macroeconómicas que quizá no son las mejores para lograr un crecimiento económico a largo plazo y ha distraído la atención de otras fuentes de macroinestabilidad, principalmente de la debilidad del sistema financiero. En el caso de los mercados financieros, la focalización en la liberalización de los mercados puede tener el efecto perverso de contribuir a la inestabilidad macroeconómica a través del debilitamiento del sector financiero. Generalizando aún más, al concentrarse en la liberalización comercial, la desregulación y la privatización, los formuladores de políticas ignoraron otros ingredientes y, muy notablemente, la competencia, requeridos para avanzar hacia una economía de mercado efectiva. Dichos ingredientes pueden ser, por lo menos, tan importantes como las prescripciones económicas estándar en la determinación del éxito económico a largo plazo.[3]

El Consenso de Washington también olvidó o subestimó otros ingredientes esenciales. Uno de ellos, la educa-

3 Véase Vickers y Yarrow (1988) para una discusión más completa de la privatización, la competencia de mercado y los incentivos.

Figura 1. Déficit del Sector Público: América Latina *versus* Este Asiático



Nota: Cálculos basados en datos procedentes del FMI International Financial Statistics Database. Los datos de Tailandia corresponden a 1995.

ción, que ha sido ampliamente reconocido por la comunidad de pensadores sobre el desarrollo. Otros, como las mejoras en tecnología, no han recibido la atención que merecen.

El éxito del Consenso de Washington como doctrina intelectual se basa en su simplicidad: las políticas recomendadas pueden ser administradas por los economistas utilizando poco más que simples marcos contables. Unos pocos indicadores económicos –inflación, crecimiento de la oferta de dinero, tipos de interés, déficit presupuestario y comercial– pueden servir para fijar una serie de recomendaciones políticas. De hecho, en algunos casos, los

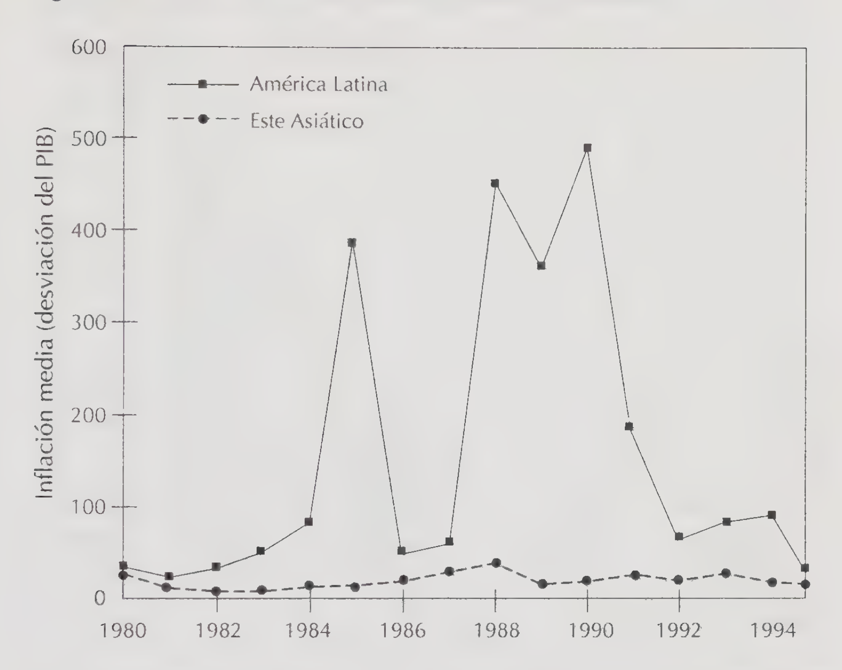
economistas volarían a un país, mirarían e intentarían verificar estos datos, y harían recomendaciones macroeconómicas para reformar las políticas, todo ello en un par de semanas.[4]

Hay importantes ventajas en la forma en que el Consenso de Washington aconseja políticas. Se concentra en aspectos que tienen una importancia de primer orden, establece un marco simple y fácilmente reproducible que puede ser utilizado por grandes organizaciones preocupadas por recomendaciones basadas en puntos de vista de individuos particulares, y es franco limitándose únicamente a establecer los prerrequisitos para el desarrollo. Pero el Consenso de Washington no ofrece respuestas a todas las cuestiones importantes sobre desarrollo.

Las ideas que presento aquí, desgraciadamente, no son tan simples. No son fáciles de articular como dogma ni de implementar como políticas. No hay termómetros de la salud de la economía fáciles de leer y, peor aún, pueden existir compensaciones y equilibrios en los que los economistas, especialmente los extranjeros, quizá deberían limitar su papel a describir las consecuencias de las alternativas políticas. El proceso político puede tener un papel importante en la elección de la dirección económica. ¡La política económica puede no ser sólo una cuestión para expertos técnicos! Todos estos aspectos se vuelven muy importantes cuando ampliamos los objetivos del desarrollo, tal y como hacemos al final de este artículo.

4 Estas cuestiones emergieron en la gestión de la economía norteamericana. A pesar de que muchas investigaciones mostraban que los Estados Unidos podían operar con niveles más bajos de desempleo sin una aceleración de la inflación, informes de algunas instituciones internacionales, utilizando modelos supersimplificados de la economía estadounidense, recomendaron políticas monetarias más estrictas. De haber seguido esta recomendación, se hubiera diluido la notable expansión económica y la baja tasa de desempleo resultante que ha incorporado a los grupos marginados a la fuerza de trabajo, reducido la pobreza y contribuido sustancialmente a la reducción del gasto del bienestar (véase el Capítulo 2 del *Economic Report of the President,* 1997).

Figura 2. Inflación: América Latina *versus* Este Asiático



Nota: Promedios regionales no ponderados basados en los datos del World Development Indicators, 1997.

3.1. Alcanzando la estabilidad macroeconómica

3.1.1. El control de la inflación

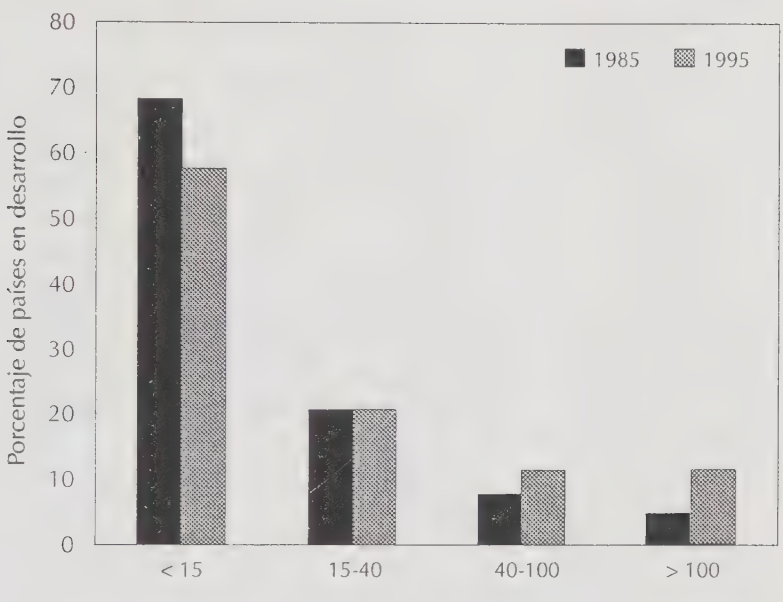
Probablemente la receta más importante del paquete de medidas estabilizadoras propuesto por el Consenso de Washington es el control de la inflación. El argumento para sostener una lucha agresiva contra la inflación se basa en tres premisas. La más fundamental es que la inflación es costosa y que por tanto debe ser eliminada o reducida. La segunda es que una vez que la inflación empieza a crecer tiene tendencia a acelerarse y a quedar fuera de control. Esta creencia proporciona una fuerte motivación para combatir la inflación, descompensándo-

se la atención prestada al riesgo de incremento de la inflación y al de los efectos adversos sobre el producto y el empleo. La tercera premisa sostiene que los efectos de la inflación son muy costosos de revertir. Esta línea de pensamiento implica que aún si mantener un bajo desempleo fuera más valorado que mantener una baja inflación, deberían tomarse medidas para evitar que aumente la inflación, con el propósito de evitar que luego sea necesario inducir largas recesiones, necesarias para volver a reducir la inflación. Estas tres premisas pueden ser contrastadas empíricamente.

He tratado este tema con más detalle en otros artículos (Stiglitz, 1997a). En este me gustaría resumirlos brevemente. La contrastación empírica demuestra únicamente que la alta inflación es costosa. Bruno y Easterly (1996:139-146) descubrieron que cuando los países sobrepasan el umbral del 40% de inflación anual, caen en la trampa de la alta inflación y el bajo crecimiento. No obstante, por debajo de este nivel hay pocas evidencias que demuestren que la inflación es costosa. Barro (1997) y Fischer (1993:485-512) también confirman que una elevada inflación es, por lo general, nociva para el crecimiento, pero tampoco ellos son capaces de proporcionar ninguna prueba del hecho de que los bajos niveles de inflación sean costosos. Fischer llega a las mismas conclusiones acerca de la variabilidad de la inflación.[5] Recientes investigaciones de Akerlof, Dickens y Perry

[5] Como el nivel y la variabilidad de la inflación están correlacionados, Fischer encontró gran dificultad en desenmarañar sus efectos separados en cualquier nivel de inflación. Esto es muy general: cualquier estudio de las consecuencias de la inflación probablemente recogerá también los costos asociados con la variabilidad de la inflación. La fuerza de no linealidad en las relaciones entre la inflación y el bienestar social se ha aclarado desde los resultados de la investigación conducida por el Banco de la Reserva Federal de los Estados Unidos. A pesar de los esfuerzos de sus economistas de primera línea –algunos de ellos trabajando a tiempo completo sobre los costos de la inflación–, la Reserva Federal no ha podido encontrar hasta hoy evidencias definitivas sobre los costos de la inflación en los Estados Unidos. Pero si tu-

Figura 3. Tasas de inflación en los países en desarrollo 1985, 1995



Fuente: World Development Indicators 1997
Nota: 121 de los 158 países con rentas bajas y medias

(1996:1-76) sugieren que bajos niveles de inflación pueden incluso mejorar los resultados económicos en relación a los que se obtendrían con tasa de inflación nula.

La evidencia de la hipótesis aceleracionista (también conocida como "sacar al genio de la botella", "la pendiente resbaladiza" o la "teoría del precipicio") no muestra signos de ambigüedad: no hay ningún indicio de que el aumento de la inflación guarde relación con pasados aumentos. Evidencias en la lucha contra la inflación sugieren que la curva de Phillips puede ser cóncava y que los costos de reducir la inflación pueden por tanto ser menores

---

vieran éxito en su propósito, probarían sólo que la persecución de los datos funciona, no que la inflación sea costosa.

que los beneficios obtenidos cuando la inflación está subiendo.[6]

Desde mi punto de vista, la conclusión que se deriva de estas investigaciones es que el control de la inflación elevada o mediana debería ser una prioridad política fundamental, pero que llevar la ya baja inflación a niveles todavía más bajos probablemente no va a mejorar el funcionamiento de los mercados.

En 1995 más de la mitad de los países en desarrollo tenían inflaciones de menos del 15% anual (figura 3). Para estos 71 países el control de la inflación no debería ser una prioridad fundamental. El control de la inflación sí es probablemente un componente importante de la estabilización y la reforma en los 25 países –casi todos ellos en África, Europa del Este y la antigua Unión Soviética– cuyas tasas de inflación son superiores al 40%.

Centrarse únicamente en la inflación no sólo puede distorsionar las políticas económicas –impidiendo a la economía alcanzar su crecimiento pleno y su producto potencial– sino que también puede llevar a una serie de arreglos institucionales que disminuyan la flexibilidad económica sin conseguir a cambio beneficios importantes de crecimiento.[7]

[6] Véase Stiglitz (1997c) donde se discute la evidencia para los Estados Unidos. Investigaciones tentativas en el Banco Mundial discutidas en Stiglitz (1997a) extienden los resultados a otros países, incluyendo Australia, Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón y Brasil. México fue el único país con información adecuada para la verificación donde la curva de Phillips resultó convexa.

[7] Algunos han argumentado que los bancos centrales deberían tener por exclusivo mandato el mantenimiento de la estabilidad de los precios. Esta perspectiva ha sido introducida en los programas del Fondo Monetario Internacional en economías tales como la República de Corea, que no tiene tradición alguna en problemas inflacionarios. No hay evidencia de que tales constricciones (ya incorporadas a la legislación o a compromisos formales de metas legislativas) mejoren el desempeño económico real medido en términos de crecimiento (véase Alesina y Summers, 1993). Tales resultados son consistentes con la evidencia empírica originaria concerniente a los efectos reales de la inflación. Más importante todavía, estas cuestiones envuelven juicios políti-

3.1.2. Manejando el déficit presupuestario y por cuenta corriente

Un segundo componente para la estabilidad macroeconómica ha sido la reducción del tamaño del gobierno, el déficit presupuestario, y el déficit por cuenta corriente. Volveré a tratar el tema del tamaño del gobierno más adelante; ahora me gustaría concentrarme en los déficit gemelos. Son numerosas las evidencias que muestran que los sostenidos déficit presupuestarios elevados y duraderos deterioran el desempeño económico (Fischer, 1993:485-512; Easterly, Rodríguez y Schmidt-Hebbel, 1994).[8] Todos los métodos existentes para financiar el déficit tienen desventajas: la financiación interna incrementa los tipos de interés domésticos, la financiación externa puede ser insostenible, y la emisión de dinero produce inflación.[9]

El déficit presupuestario óptimo no puede ser determinado por una fórmula simple. El déficit óptimo –o la serie de déficit sostenibles–[10] depende de ciertas circunstan-

---

cos fundamentales, valores y equilibrios, además de experticia técnica. Por ejemplo, yo mismo –y otros miembros del equipo económico de la Administración Clinton– me he opuesto fuertemente a las propuestas de modificar la carta de la Reserva Federal dirigidas a hacer de la estabilidad de precios su primer y único mandato.

[8] La literatura teórica sobre la equivalencia ricardiana (Barro, 1974:1095-1117) critica el punto de vista de que el déficit por sí solo tenga efectos económico significativos. El Consenso de Washington no se basó en modelos que explícitamente enfrentaran la cuestión de la equivalencia ricardiana.

[9] Easterly y Fischer (1990) resumen el análisis de los efectos macroeconómicos de los déficit presupuestarios.

[10] Utilizo los términos óptimo y sostenible de manera informal. En este contexto, "sostenible" no significa necesariamente "sostenido" indefinidamente a un alto nivel. Más bien se refiere a situaciones como la que se genera cuando déficit considerables son utilizados para estimular la economía en una situación de revés que se espera sea de corta duración. "Óptimo" ha de definirse en relación a objetivos claramente articulados tales como el de maximización en una función de bienestar social intertemporal. Hay circunstancias y funciones sociales razonables que producen valores marcadamente diferentes para los niveles de déficit óptimo del momento –uno no puede

cias, que incluyen el carácter cíclico de la economía, las perspectivas de crecimiento económico, la utilización del gasto gubernamental, el asentamiento de los mercados financieros, y los niveles de inversión y ahorro nacional. Los Estados Unidos, por ejemplo, tratan actualmente de equilibrar su presupuesto. He argumentado durante mucho tiempo que la baja tasa de ahorro privado y la declinación del *baby boom* –la explosión demográfica de la posguerra– sugieren que los Estados Unidos deberían probablemente intentar superávit presupuestarios. En contraste, el mantenimiento de superávit presupuestarios para enfrentar las dificultades económicas es mucho menos constringente en el Este Asiático, donde la tasa de ahorro privado es alta y el endeudamiento público en relación al PIB relativamente bajo.

La experiencia de Etiopía enfatiza otro determinante del déficit óptimo: la fuente de financiamiento. Durante los últimos años, Etiopía ha experimentado un déficit en torno al 8% del PIB. Algunos consultores externos desearían que Etiopía redujera más su déficit. Otros han argumentado que el déficit está financiado por una firme y continua entrada de asistencia internacional altamente concesional, que no está dirigida por la necesidad de compensar la brecha presupuestaria sino por la disponibilidad de altos rendimientos para la inversión. En estas circunstancias –y dados los grandes beneficios de las inversiones gubernamentales en áreas tan cruciales como la educación primaria y las infraestructuras físicas (sobre todo en carreteras y energía)– tiene sentido, para mí, que el gobierno considere a la ayuda internacional como una legítima fuente de ingresos, asimilable a los impuestos, y equilibre el presupuesto incluyendo esta ayuda.

El nivel óptimo del déficit por cuenta corriente es di-

---

asegurar el nivel de déficit óptimo sin conocer ambos factores–. La misma observación es aplicable a la discusión que sigue sobre el nivel de déficit óptimo en la cuenta corriente.

fícil de determinar. Los déficit por cuenta corriente ocurren cuando un país invierte más de lo que ahorra. No son en sí mismos ni buenos ni malos, pues depende de las circunstancias y sobre todo del destino que se dé a los fondos. En muchos países, la tasa de rendimiento sobre la inversión sobrepasa por mucho el costo del capital internacional. En estas circunstancias los déficit por cuenta corriente son sostenibles.[11]

La forma de financiación también es importante. La ventaja de la inversión extranjera directa no sólo reside en el capital y el conocimiento que provee, sino también en el hecho de que tiende a ser muy estable. En contraste, el 8% de déficit por cuenta corriente que Tailandia tenía en 1996 no solamente era grande, sino que procedía de deuda a corto plazo denominada en dólares, que se utilizó para financiar inversiones denominadas en moneda local y a largo plazo, aplicadas a menudo en usos excesivos e improductivos como los bienes inmuebles. Generalizando, los flujos de cartera y la deuda a corto plazo pueden acarrear costos de alta volatilidad en los beneficios procedentes de la difusión de conocimientos.[12]

3.1.3. Estabilizando el producto y promoviendo crecimiento a largo plazo

Irónicamente, la estabilidad macroeconómica –tal como es concebida en el Consenso de Washington– suele ju-

[11] El déficit por cuenta corriente es una variable endógena. Apreciar si es demasiado alto depende de la fuente de su tamaño. Si, por ejemplo, la causa se encuentra en políticas de cambio equivocadas, será evidentemente demasiado alto.

[12] Las políticas macro gubernamentales tradicionales se centran en agregados tales como los flujos de capital y los déficit presupuestarios y no tratan directamente con estas cuestiones. Si la madurez de la estructura del endeudamiento externo conduce a riesgos significativos, otras restricciones de capital o intervenciones pueden resultar necesarias.

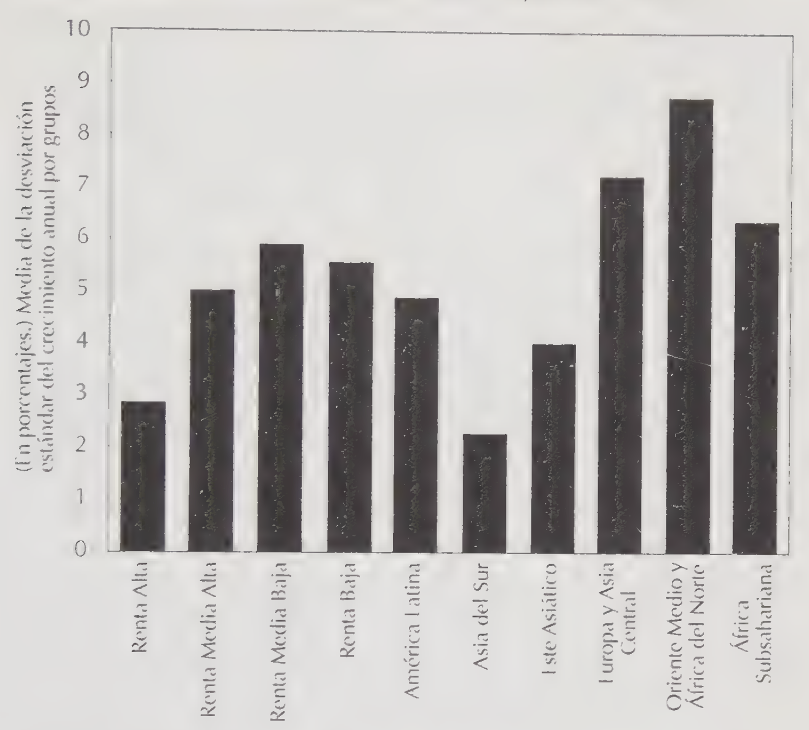
gar un mal papel para estabilizar el producto o el desempleo. Una de las mayores metas de la política debería ser minimizar o evitar las contracciones económicas. A corto plazo, el desempleo involuntario a larga escala es claramente ineficiente –en términos puramente económicos representa recursos improductivos que podrían ser utilizados más productivamente–. Los costos económicos y sociales de estas recesiones pueden ser devastadores: vidas y familias se ven alteradas, se incrementa la pobreza, disminuye el nivel de vida y, en los peores casos, los costos económico-sociales se transforman en desórdenes de todo tipo.

Más aún, el ciclo de vida de los negocios puede tener importantes consecuencias para el crecimiento a largo plazo (véase Stiglitz, 1994a). La dificultad de endeudarse para financiar I+D (investigación y desarrollo) significa que las empresas necesitarán reducir drásticamente sus gastos en I+D cuando su estado de tesorería decrezca en momentos difíciles. El resultado será un crecimiento más lento de la productividad de todos los factores. Este hecho parece haber tenido importancia en los Estados Unidos. Saber si es o no importante también en países donde el gasto en I+D juega un papel menos central requeriría un estudio más profundo. No obstante, en general, casi se puede asegurar que la variabilidad del producto provoca incertidumbre y desincentiva por tanto la inversión.[13]

La variabilidad del producto es especialmente pronunciada en los países en desarrollo (véase Pritchett, 1997). La media de los países de renta alta tiene una desviación estándar del crecimiento anual de 2,8% (figura 4). Para los

[13] Hay otros canales por los que los reveses económicos conducen a un legado adverso a largo plazo: la atracción de capital humano ha sido enfatizada, por ejemplo, en la literatura sobre el efecto histérico y puede ser un factor en los sostenidos niveles de alto desempleo en Europa (véase Blanchard y Summers, 1986). Como desarrollo en la sección siguiente, los reveses económicos, cuando son suficientemente severos, pueden socavar la fuerza del sistema financiero.

Figura 4. Volatilidad del crecimiento del PIB, 1970-1995



Fuente: Cálculos basados en tasas reales de crecimiento anual según World Development Indicators, 1997.

países en desarrollo la desviación estándar es del 5% o más alta, implicando fuertes desviaciones en la tasa de crecimiento. El crecimiento es especialmente volátil en Europa del Este y Asia Central, el Oriente Medio y el Norte de África, y en el África Subsahariana.

¿Cómo promover la estabilidad macroeconómica en el sentido de estabilizar el producto o el empleo? La respuesta tradicional a esta pregunta es una buena política macroeconómica, que incluya una política monetaria anticíclica, y una política fiscal que permita operar a los estabilizadores automáticos. Estas políticas son, por cierto, necesarias, pero una literatura creciente, tanto teórica co-

mo empírica, ha subrayado la importancia de la microeconomía como sostén de la estabilidad macroeconómica. La literatura al respecto enfatiza la importancia de los mercados financieros y explica las recesiones a través de mecanismos como la racionalización del crédito y las fallas del sistema bancario y empresarial.[14]

En el siglo XIX la mayoría de las recesiones en los países industrializados se dieron como resultado de pánicos financieros que a veces eran precedidos por, e invariablemente conducían a, declives en el precio de los activos, así como a fallas generalizadas en el sistema bancario. En algunos países, las mejoras en la regulación y supervisión, la introducción de mejoras en el aseguramiento de los depósitos y la creación de incentivos para instituciones financieras, redujeron la propensión y la severidad de los pánicos financieros. Pero las crisis financieras siguen ocurriendo, y hay algunas evidencias de que son más frecuentes y severas que en aquellos tiempos (Caprio y Klimgebiel, 1997). Incluso después de ajustadas a la inflación, las pérdidas de la notoria debacle de los ahorros y los préstamos en los Estados Unidos eran varias veces superiores a las pérdidas experimentadas durante la Gran Depresión. Todavía hoy, medida en relación al PIB, esta debacle no entraría en la lista de las veinticinco mayores crisis bancarias registradas a nivel internacional desde los años ochenta (Tabla 1).

Las crisis bancarias tienen severas consecuencias macroeconómicas, afectando al crecimiento durante los siguientes cinco años (figura 5). Durante el período 1975-1994, el crecimiento aumentó lentamente en países que no habían experimentado crisis bancarias; los países con

[14] Durante la Gran Depresión, la caída de los precios combinada con los pagos de intereses fijos redujo la tesorería neta de las empresas, erosionando su valor neto y disminuyendo su inversión, y debilitando con todo ello la economía. Como resultado, estos modelos algunas veces son llamados modelos de deflación con deuda. Véase Greenwald y Stiglitz (1988, 1993a, 1993b).

Tabla 1. Costos fiscales de las crisis bancarias en países seleccionados

País (fecha)	Costo (porcentaje del PIB
Argentina (1980-1982)	55,3
Chile (1981-1983)	41,2
Uruguay (1981-1984)	31,2
Israel (1977-1983)	30,0
Costa de Marfil (1988-1991)	25,0
Senegal (1988-1991)	17,0
España (1977-1985)	16,8
Bulgaria (1990-2000)	14,0
México (1995)	13,5
Hungría (1991-1995)	10,0
Finlandia (1991-1993)	8,0
Suecia (1991)	6,4
Sri Lanka (1989-1993)	5,0
Malasia (1985-1988)	4,7
Noruega (1987-1989)	4,0
Estados Unidos (1984-1991)	3,2

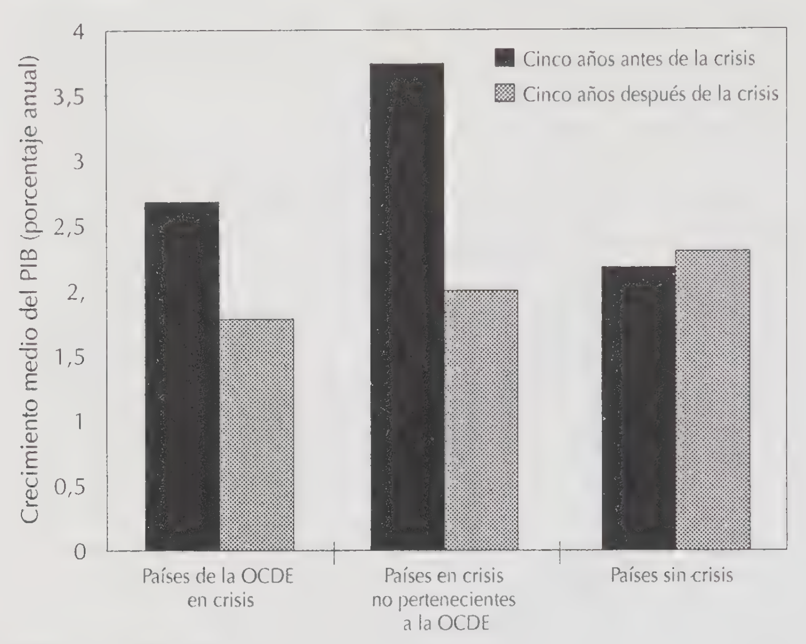
Fuente: Caprio y Klimgebiel, 1996.

crisis bancarias vieron reducido su crecimiento en 1,3 puntos porcentuales durante los cinco años siguientes a la crisis. Claramente, construir un sistema financiero fuerte es una parte crucial de la promoción de estabilidad macroeconómica.

3.2. El proceso de reforma financiera

La importancia de crear un sistema financiero fuerte va más allá de simplemente evitar crisis económicas. El sistema financiero puede asimilarse al cerebro de la economía. Juega un importante papel en la recolección y

Figura 5. Crecimiento del PIB antes y después de las crisis bancarias, 1975-1994



Fuente: Caprio, 1997.

agregación de los ahorros de los agentes que disponen momentáneamente de un exceso de recursos. Estos recursos son distribuidos a otros –como inversores o constructores de casas– que pueden hacer un uso productivo de los mismos. Los mercados financieros que funcionan bien hacen un buen trabajo a la hora de seleccionar a los receptores más productivos de esos recursos. En contraste, los mercados financieros que funcionan pobremente en general dirigen los recursos hacia inversiones de baja productividad. Seleccionar proyectos es sólo el primer paso. El sistema financiero debe continuar monitoreando el uso de los fondos, asegurándose de que sean utilizados productivamente. En el proceso, los mercados financieros sirven a muchas otras funciones, incluyendo la reducción del riesgo, el incremento de la liquidez, y la transmisión de infor-

mación. Todas estas otras funciones son esenciales tanto para el crecimiento del capital como de la productividad de todos los factores.

Librados a su propia suerte, los sistemas financieros no realizarán un buen trabajo en el desempeño de estas funciones. Los problemas de información incompleta, mercados incompletos y contratos incompletos son particularmente severos en el sector financiero, resultando en un equilibrio que ni siquiera está constreñido por la eficiencia paretiana (Greenwald y Stiglitz, 1986:229-264).[15]

La importancia que se le ha dado a la transparencia en las recientes discusiones sobre el Este Asiático demuestra nuestro reconocimiento creciente de la importancia de la buena información para el funcionamiento efectivo de los mercados. Los mercados de capital, en particular, requieren estándares de auditoría acompañados de sistemas legales que desincentiven el fraude, provean a los inversores con información adecuada sobre los activos y pasivos de las empresas, y protejan a los accionistas minoritarios.[16] Pero la transparencia por sí misma no es suficiente, en parte porque inevitablemente la información es imperfecta. Un buen marco legal combinado con regulación y supervisión resulta necesario para mitigar estos problemas informacionales y fomentar las condiciones para que se den mercados financieros eficientes.

La regulación en los mercados financieros exitosos está al servicio de cuatro propósitos: mantener la seguridad y la robustez (regulación prudencial), promover la compe-

15 La expresión eficiencia paretiana constreñida significa que hay (en principio) intervenciones gubernamentales que pueden beneficiar a cierta gente sin empeorar a nadie, que respetan las imperfecciones de información y la incompletud de los mercados y –más generalmente– los costos de compensar estas imperfecciones.

16 Para una discusión detallada del papel de estas protecciones como una parte de la arquitectura básica del capitalismo moderno, véase Greenwald y Stiglitz, 1992.

tencia, proteger a los consumidores, y asegurar que los grupos desfavorecidos tengan algún acceso al capital. En muchos casos, la prosecución de objetivos sociales como asegurar que las minorías y las comunidades pobres reciban fondos, como hace la Community Reinvestment Act en Estados Unidos, o asegurar fondos para hipotecas, misión esencial de la Federal National Mortgatge Association, puede, si se hace bien, fortalecer los objetivos económicos. Igualmente, proteger a los consumidores no es sólo una buena política social, también construye confianza social en los mercados económicos. Sin tal confianza esos mercados serán estrechos e inefectivos.

A veces, sin embargo, los formuladores de políticas enfrentan difíciles equilibrios entre objetivos en conflicto. Las restricciones financieras adoptadas por algunas economías del Este Asiático, por ejemplo, incrementaron el valor de franquicia de los bancos, desincentivándolos para tomar riesgos no garantizados que de otro modo podrían haber desestabilizado al sector bancario. A pesar de que hubo ciertos costos económicos asociados con estas decisiones, las ganancias derivadas de una mayor estabilidad seguramente compensaron aquellos costos. Como comento más adelante, la remoción reciente de muchas de estas constricciones ha contribuido en no poca medida a la inestabilidad actual que estos países están experimentando.

El Banco Mundial y otros han tratado de crear mejores sistemas bancarios. Pero cambiar los sistemas –a través del desarrollo institucional, de transformaciones en la cultura del crédito, y de la creación de estructuras reguladoras que reduzcan la probabilidad de toma de riesgos excesivos–[17] se ha evidenciado como algo más intratable que encontrar soluciones de corto plazo, como la recapitalización del sistema bancario. En los peores casos los fijos tem-

17 Esto es algunas veces referido como el problema de azar moral.

porales pueden haber socavado incluso las presiones para una ulterior reforma. Como los problemas fundamentales no se enfrentaron, algunos países han requerido una y otra vez de asistencia.

El Consenso de Washington se desarrolló en un contexto de sistemas financieros altamente regulados, en el que muchas de las regulaciones se orientaban a limitar la competencia más que a promover alguno de los cuatro objetivos legítimos de la regulación antes reseñados. Pero demasiado a menudo el dogma de la liberalización devino un fin en sí mismo, no un medio para alcanzar mejores sistemas financieros. No tengo espacio para tratar todas las facetas implicadas por la liberalización, que incluyen la descongelación de depósitos y tasas de préstamo, la apertura del mercado a los bancos extranjeros y la remoción de las restricciones a los préstamos de bancos y a las transacciones contables de capital. Pero sí quiero fijar unas pocas posiciones generales.

Primero, la cuestión clave no debería ser la liberalización o desregulación sino la construcción del marco regulador que asegure un sistema financiero efectivo. En muchos países esto requerirá cambiar el marco regulador mediante la eliminación de regulaciones que sólo sirven para restringir la competencia, pero acompañando estos cambios con regulaciones incrementadas para asegurar la competencia y el comportamiento prudente (y para asegurar que los bancos tengan los incentivos apropiados).

Segundo, incluso una vez que se haya puesto en pie el diseño del sistema financiero deseado, deberá hacerse la transición con mucho cuidado. Los intentos de iniciar desregulaciones de la noche a la mañana –a veces conocidos como "big bang"– ignoran los problemas muy sensibles de la secuenciación. Tailandia, por ejemplo, solía tener restricciones sobre los préstamos bancarios a la propiedad inmobiliaria. En el proceso de liberalización se deshizo de las mismas sin establecer un régimen regulador más sofisticado basado en el riesgo. Esto, unido a otros factores, produ-

jo el resultado de una mala asignación de gran escala que alimentó una burbuja de propiedad inmobiliaria, sin duda un factor importante en la crisis financiera.

Es importante reconocer lo difícil que resulta establecer un sistema financiero fuerte. Incluso economías con instituciones sofisticadas, altos niveles de transparencia, y buena gobernación corporativa como los Estados Unidos y Suecia han enfrentado serios problemas con sus sectores financieros. Los desafíos que enfrentan los países en desarrollo son todavía mayores, mientras que la base institucional de la que parten es mucho más débil.

Tercero, en todos los países, un objetivo primario de la regulación debería ser asegurar que los participantes enfrenten el tipo de incentivos correcto: el gobierno no puede y no debería implicarse en el monitoreo de cada transacción. En el sistema bancario, la liberalización no funciona a menos que la regulación cree incentivos para los propietarios de los bancos, los mercados y los supervisores, para que usen su información con eficiencia y actúen con prudencia.

También debe tratarse el problema de los incentivos en el mercado de valores. Debe ser más provechoso para los gerentes crear valor económico que privar de sus activos a los accionistas minoritarios: la captura de rentas es cada vez más un problema tanto del sector público como del privado. Sin el marco legal apropiado, los mercados de valores pueden simplemente fracasar en el desempeño de sus vitales funciones –en detrimento del crecimiento económico del país a largo plazo–. Se requieren leyes para proteger los intereses de los accionistas, especialmente de los minoritarios.

La concentración en los aspectos microeconómicos –sobre todo en el financiero– que subyacen a la macroeconomía tiene también implicaciones sobre las respuestas a dar a los reveses monetarios. En particular, si el revés monetario es la consecuencia de un sector financiero falente, la respuesta política tradicional, consistente en subir las tasas de

interés, puede resultar contraproducente.[18] La madurez y estructura de los activos y pasivos corporativos y de los bancos son frecuentemente muy diferentes, en parte por los fuertes incentivos de los bancos para usar deuda a corto plazo con el fin de monitorear e influir en las empresas a las que prestan, y de los depositantes para usar depósitos a corto plazo con el fin de monitorear e influir en los bancos (Rey y Stiglitz, 1993). Como resultado, los incrementos en la tasa de interés pueden conducir a reducciones sustanciales del valor neto de los bancos, exacerbando la crisis bancaria.[19] Estudios empíricos de los economistas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional han confirmado que las elevaciones en la tasa de interés tienden a incrementar la probabilidad de las crisis bancarias, y que las devaluaciones monetarias no tienen efectos significativos (Demirgüç-Kunt y Detragiache, 1997).[20]

[18] Quienes apoyan estas políticas, aunque reconocen estos problemas, argumentan que un incremento temporal en la tasa de interés es necesario para restaurar la confianza y que en tanto las medidas sobre la tasa de interés sean a corto plazo, poco daño puede resultar de las mismas. Si los incrementos en la tasa de interés restaurarán o deberían restaurar la confianza es un tema que ha sido muy debatido. La evidencia de la experiencia reciente no es plenamente favorable. Tailandia e Indonesia han aplicado políticas de tasa de interés elevadas desde el verano de 1997.

[19] Muchos análisis de la crisis de préstamos y ahorros en los Estados Unidos sitúan la culpa última en los cambios grandes e inesperados en los tipos de interés que empezaron a finales de los años setenta bajo la presidencia de Paul Volcker en la Reserva Federal. Estos incrementos causaron el desplome del valor de sus activos, quedando muchos sin valor o con valor negativo. Los intentos de permitir a los préstamos y ahorros individuales la solución de sus propios problemas fracasaron, empeorando la eventual debacle.

[20] Hay otra razón por la que el gobierno debería ser más sensible a los cambios en el tipo de interés que a los cambios en la tasa de cambio: mientras que los desencuentros de madurez tienen una lógica económica, no existe una justificación correspondiente para los desencuentros en la tasa de cambio. Existe un costo real asociado a obligar a las empresas a reducir los desencuentros de madurez. En contraste, los desencuentros en la tasa de cambio representan simplemente comportamientos especulativos. En la práctica, la política necesita mirar cuidadosamente a la situación en el país en crisis. Es posible que los desencuentros monetarios sean mucho más amplios que los de madu-

Los partidarios de las políticas de elevados tipos de interés han estimado que tales políticas son necesarias para restaurar la confianza en la economía y por tanto para detener la erosión del valor de la moneda. Disminuir la erosión de la moneda es importante, por lo demás, tanto para restaurar la fuerza subyacente de la economía como para prevenir una explosión de la inflación debida al aumento del precio de las importaciones.[21] Esta receta está basada en asunciones sobre reacciones del mercado –por ejemplo, sobre lo que restaurará la confianza– y sobre fundamentos económicos.

En definitiva, la confianza y los fundamentos económicos se encuentran inexorablemente entrelazados. ¿Son las medidas que debilitan la economía, y especialmente al sistema financiero, restauradoras de confianza? Para estar seguros, si una economía está inicialmente haciendo frente a altos niveles de inflación causados por altos niveles en su demanda agregada, el incremento de los tipos de interés reforzará los fundamentos económicos restaurando la estabilidad macroeconómica. Para una economía con poca evidencia de que existan desequilibrios macroeconómicos pero con una predecible gran caída exógena de la demanda agregada, los altos tipos de interés llevarán a un declive económico y este declive, combinado con los tipos de interés, minará el sistema financiero.

---

rez, y mientras que futuras acciones pueden dirigirse a corregir tales especulaciones y sus efectos sistemáticos, la política actual debe tratar con las realidades de hoy.

[21] La persistencia de los efectos inflacionarios de una devaluación plantea cuestiones sutiles. He argumentado anteriormente contra la teoría "Precipicio" de la inflación. Se puede argumentar que un incremento en el nivel de precios asociado a una devaluación es incluso menos probable que dé lugar a una inercia inflacionaria que otras fuentes de incremento de los precios, particularmente cuando pueda existir la percepción de que la tasa de cambio se ha sobrepasado.

3.3. Estimulando la competencia

Hasta aquí he argumentado que la política macroeconómica necesita expandirse más allá de la limitación que supone concentrarse simplemente en la inflación y el déficit público: el conjunto de políticas que sostiene el Consenso de Washington no es suficiente para garantizar la estabilidad macroeconómica o el desarrollo a largo plazo. La estabilidad macroeconómica y el desarrollo a largo plazo requieren buenos y adecuados mercados financieros. Pero la agenda para crearlos no debería confundir medios y fines: rediseñar el sistema regulador, y no la liberalización financiera, debería ser la cuestión.

Quisiera argumentar ahora que la competencia es central para el éxito de una economía de mercado. En este punto también ha habido mucha confusión entre medios y fines. Políticas que deberían haber sido vistas como medios para alcanzar unos mercados más competitivos fueron vistas como fines en sí mismas. Como resultado, en algunos casos fracasaron en la obtención de sus objetivos.

Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar, los resultados que establecen la eficiencia de una economía de mercado, asumen la existencia en la economía tanto de propiedad privada como de mercados competitivos. Muchos países –especialmente las economías en transición y en desarrollo– carecen de ambos. No obstante, hasta hace muy poco el énfasis se concentraba casi exclusivamente en la creación de propiedad privada y en la liberalización comercial, confundiéndose esta última con el establecimiento de mercados de competencia. La liberalización comercial es desde luego importante, pero no podrán obtenerse todos los beneficios de la misma sin crear una economía de competencia.

3.3.1. Promoviendo el libre comercio

La liberalización como camino hacia el libre comercio era una clave del Consenso de Washington. El énfasis en la liberalización del comercio era natural dado el estancamiento causado por las barreras proteccionistas[22] que sufrían los países latinoamericanos. La sustitución de importaciones demostró ser una estrategia de desarrollo altamente inefectiva. En muchos países la producción industrial tenía valor añadido negativo y la innovación había sido ahogada. El argumento usual de que el proteccionismo en sí mismo ahoga la innovación resultaba en cierto modo confuso. Los gobiernos podrían haber creado competencia entre las empresas domésticas, lo que hubiera promovido incentivos para importar nueva tecnología. Fue el fracaso en la creación de competencia interna más que la protección del exterior lo que produjo el estancamiento con inflación. Desde luego, la competencia exterior habría provisto una importante fuente de competencia. Pero es posible que en la carrera sólo interna las empresas domésticas tiendan a evitar la competencia antes que a entrar en la lucha. Los consumidores pueden resultar beneficiados. Pero los efectos en el crecimiento pueden haber sido más ambiguos.

Quizá la liberalización comercial cree competencia, pero no lo hace automáticamente. Si la liberalización tiene lugar donde existe un monopolio de importación, las rentas pueden ser simplemente transferidas del gobierno al monopolista, con poco descenso en los precios. La liberalización comercial, por tanto, no es una condición ni necesaria ni suficiente para crear una economía competitiva e innovadora.

22 Los defensores de la sustitución de importaciones destacan que durante ciertos períodos determinados países que han seguido políticas proteccionistas –como Brasil y Taiwán en los años cincuenta– consiguieron un fuerte crecimiento económico.

Tan importante como crear competencia en el sector anteriormente protegido frente a las importaciones es hacerlo en el sector exportador. El éxito de las economías del Este Asiático es un poderoso ejemplo de este punto. Al permitir a cada país aprovechar su ventaja comparativa, el comercio incrementa los salarios y aumenta las oportunidades de consumo. Durante los últimos quince años el comercio ha hecho precisamente eso, con un crecimiento del comercio mundial del 5% anual, casi dos veces la tasa de crecimiento del PIB.

Es interesante el hecho de que el proceso por el cual la liberalización del comercio conduce a un aumento de la productividad no es aún plenamente comprendido. El modelo estándar de la teoría de Heckser-Ohlin predice que los países cambiarán intersectorialmente moviéndose a lo largo de su frontera de producción potencial, produciendo más de aquello en lo que son mejores y comprando más de aquello en lo que son peores. En realidad, las mayores ganancias del comercio parecen producirse intertemporalmente, como resultado de un cambio externo de la frontera de producción potencial causado por un incremento de la eficiencia, con poco cambio sectorial. Entender las causas de este incremento de la eficiencia requiere del entendimiento de las relaciones existentes entre comercio, competencia y liberalización. Esta es un área que necesita ser desarrollada más en profundidad.[23]

[23] Los efectos adversos asociados con el proteccionismo pueden proceder más de su impacto en la competencia y de la inducción de comportamientos de captura de renta. Estas fuerzas son tan poderosas que incluso cuando podría haber argumentos similarmente potentes para justificar intervenciones comerciales selectivas, la mayoría de los economistas contemplan la intervención en la política comercial con considerable escepticismo.

3.3.2. *Facilitando la privatización*

Los monopolios estatales en algunos países han obstaculizado la innovación. Pero el énfasis en la privatización durante la pasada década se ha desprendido menos de la preocupación por la falta de competencia que de la focalización en los incentivos de beneficios. En cierto sentido era natural que el Consenso de Washington se centrara más en la privatización que en la competencia. No sólo eran ineficientes las empresas estatales, sus pérdidas contribuían además al déficit presupuestario del gobierno, reforzando la inestabilidad macroeconómica.

La privatización vendría a matar dos pájaros de un tiro al mejorar la eficiencia económica y reducir a la vez el déficit fiscal.[24] La idea era que si podían crearse derechos de propiedad, el comportamiento maximizador de beneficios de los propietarios eliminaría el derroche y la ineficiencia. Al mismo tiempo, la venta de empresas produciría rentas muy necesarias.

Aunque desde una visión retrospectiva el proceso de privatización en las economías en transición ha sido (en algunos aspectos) defectuoso, en aquellos momentos parecía razonable para muchos. Aunque la mayoría de la gente hubiese preferido una reestructuración más ordenada y el establecimiento de una estructura legal más efectiva (contratos de cobertura, quiebra, gobernación corporativa y competencia), antes o al menos simultáneamente a las promulgaciones, nadie sabía por cuánto tiempo permane-

24 Los impactos a corto plazo en los déficit fueron, sin embargo, a menudo diferentes de los impactos a largo plazo. En los casos en que las empresas estatales estaban razonablemente bien gestionadas, los impactos a largo plazo podían ser despreciables o incluso negativos mientras que los impactos a corto plazo podrían ser sustanciales. En respuesta a ello, algunos gobiernos no permitieron la inclusión de las transacciones de capital en el presupuesto anual –una práctica contable consistente con el punto de vista de que tales reorganizaciones financieras del sector público pueden tener poco impacto en el comportamiento macro, o al menos efectos muy diferentes–.

cería abierta la ventana de la reforma. En aquellos momentos, privatizar rápida y lo más ampliamente posible parecía un juego razonable. Desde el punto de vista actual, los partidarios de la privatización pueden haber sobrestimado los beneficios e infraestimado los costos de la privatización, particularmente los costos políticos del propio proceso y los impedimentos que han supuesto para futuras reformas. Hoy, con siete años más de experiencia, el mismo juego resulta mucho menos justificado.

En aquellos tiempos muchos de nosotros advertimos sobre el peligro de llevar a cabo privatizaciones precipitadas sin crear la necesaria infraestructura institucional, incluyendo mercados competitivos y cuerpos reguladores. David Sappington y el autor de estas líneas han mostrado en el teorema fundamental de la privatización que las condiciones bajo las cuales esta puede lograr los objetivos públicos de eficiencia y equidad son muy limitadas y muy similares a las condiciones bajo las que los mercados competitivos obtienen resultados de eficiencia paretiana (Sappington y Stiglitz, 1987:567-582). Si, por ejemplo, falta competencia, la creación de un monopolio privado no regulado resultará probablemente en precios incluso más altos para los consumidores. Hay algunas evidencias de que, sin competencia, los monopolios privados pueden sufrir diversas formas de ineficiencia y pueden no ser altamente innovadores.

De hecho, tanto las empresas públicas como las privadas a gran escala comparten muchas similitudes y enfrentan retos organizativos muy parecidos (Stiglitz, 1989). Ambas necesitan delegar responsabilidades sustanciales –ni los legisladores ni los accionistas controlan directamente las actividades diarias de las organizaciones que supervisan–. En ambos casos la jerarquía de autoridad termina en gerentes que ejercen una gran autonomía y discreción. La captura de rentas ocurre tanto en las empresas públicas como en las privadas. Shleifer y Vishny (1989:123-139) y Edlin y Stiglitz (1995:1301-1312) han expuesto que existen fuer-

tes incentivos no sólo para la captura privada de rentas por parte de la gerencia, sino también para tomar decisiones que mejoren las condiciones para tal captura de rentas. En la República Checa el audaz experimento con los bonos de privatización parece haberse planteado teniendo en cuenta estas consideraciones, así como otras más amplias, tales como si, sin las estructuras institucionales y legales apropiadas, los mercados de capital pueden proveer la disciplina necesaria para los gerentes, además de asignar eficientemente capitales escasos.

Las organizaciones públicas normalmente no proveen incentivos efectivos y a menudo imponen una variedad de restricciones adicionales. Cuando estos problemas son tratados efectivamente, cuando las empresas estatales están embebidas en un ambiente competitivo y basado en el desempeño, las diferencias en este último aspecto pueden reducirse (Caves y Christensen, 1980:958-976).

Las diferencias entre empresas públicas y privadas son a veces relativas y hay continuos acuerdos entre unas y otras. La corporatización, por ejemplo, mantiene la propiedad gubernamental pero mueve a las empresas hacia más duras restricciones presupuestarias y hacia la autofinanciación; organizaciones gubernamentales basadas en el desempeño utilizan indicadores de desempeño orientados al producto como base para los incentivos. Algunas evidencias sugieren que muchas de las ganancias resultantes de la privatización se producen antes de la privatización como resultado del proceso de poner en marcha incentivos organizativos e individuales efectivos (Pannier, 1996).

La experiencia de la economía rusa y de la china demuestra vivamente la mayor importancia de la competencia por sobre la propiedad. China extendió la competencia sin privatizar las empresas del Estado. Las empresas públicas tienen desde luego un gran número de problemas, pero tales problemas podrán ser tratados en las posteriores etapas de la reforma. Rusia, por su parte, ha privatizado la mayor parte de su economía sin haber promovido la com-

petencia. La disparidad de los resultados de ambas economías no podría haber sido mayor, como lo demuestra el hecho de que el producto ruso se encuentra por debajo del alcanzado diez años atrás, mientas que China ha conseguido mantener un crecimiento de dos dígitos durante casi dos décadas. Aunque estos contrastes pueden ser explicados sólo parcialmente por las políticas seguidas, tanto la experiencia china como la rusa plantean dudas a las teorías económicas tradicionales.

En particular, la magnitud y la duración de la caída de Rusia constituye en sí misma una especie de puzzle: la economía soviética era ampliamente considerada como plagada de ineficiencias y con una parte muy sustancial de su producto dedicada al sector militar. La eliminación de estas ineficiencias tendría que provocado el aumento el PIB y la reducción de los gastos militares tendría que haber aumentado más aún el consumo personal.[25] Nada de esto parece haber ocurrido todavía.

La magnitud del éxito de la economía china durante las dos décadas pasadas también supone un puzzle para la teoría estándar. Los formuladores de política en China no sólo renunciaron a privatizar los derechos de propiedad sino también a muchos otros elementos del Consenso de Washington. La reciente experiencia china constituye uno de los mayores éxitos de la historia de la economía. Si las treinta provincias chinas fueran tratadas separadamente –muchas de estas provincias tienen poblaciones superiores a las de la mayoría de los países con baja renta per cápita– las veinte primeras economías de mayor crecimiento entre 1978 y 1995 hubiesen sido todas provincias chinas (Banco Mundial, 1997a). Aunque el PIB de China en 1978 re-

[25] Esto puede ser pensado como un movimiento hacia la curva de posibilidades de producción o como un cambio externo de la curva de posibilidades de producción (un "mejoramiento tecnológico", en el que la curva ha embebido las constricciones institucionales que reflejan cómo están organizadas la producción y la distribución).

presentaba solamente una cuarta parte del PIB agregado de los países con renta per cápita baja y su población suponía únicamente el 40% del total, entre 1978 y 1995 casi dos terceras partes del crecimiento agregado del total de países de renta per cápita baja fue debido al aumento del PIB chino.

Aunque hay problemas de medición que dificultan el establecimiento de comparaciones entre Rusia y China con la debida precisión, el cuadro general se mantiene claro: los ingresos reales y el consumo han caído en los países que formaban la Unión Soviética y los ingresos reales y el consumo han aumentado rápidamente en China.

Una de las lecciones importantes del contraste entre China y Rusia es para la economía política de la competencia y la privatización. Ha resultado difícil prevenir la corrupción y otros problemas en la privatización de los monopolios. Las grandes rentas creadas por la privatización animarán a los inversores a retener las empresas privatizadas más que a invertir en la creación de sus propias empresas. En contraste, la política de competencia a menudo socava las rentas y genera incentivos para la creación de riqueza. Las secuenciación de la privatización y la regulación es también muy importante. Privatizar un monopolio puede crear un poderoso entramado de intereses que socave la posibilidad de regulación o competencia en el futuro.

El Consenso de Washington tiene razón: la privatización es importante. El gobierno tiene que destinar sus recursos escasos a las áreas en que el sector privado no lo hace y en las que probablemente no entrará. Pero hay cuestiones críticas acerca de la secuenciación y el ámbito de las privatizaciones. ¿Hasta cuándo las privatizaciones incrementan la eficiencia productiva? Puede resultar difícil asegurar que los objetivos públicos más amplios serán alcanzados, incluso con regulación. ¿Deberían privatizarse las prisiones, los servicios sociales, o la fabricación de bombas atómicas (o de los ingredientes centrales de las

bombas atómicas como el uranio altamente enriquecido) tal como han defendido algunos en los Estados Unidos? Sin duda, puede introducirse más actividad del sector privado en las actividades públicas, mediante la contratación, por ejemplo, y mediante mecanismos basados en incentivos, como las licitaciones.

3.3.3. Estableciendo la regulación

La competencia es un ingrediente esencial de toda economía exitosa. Pero la competencia no es viable en algunos sectores –los llamados monopolios naturales–. Incluso en estos, la extensión y la forma de la competencia actual y potencial se encuentran cambiando constantemente. Las nuevas tecnologías han expandido el ámbito para la competencia en muchos sectores que históricamente han estado fuertemente regulados, tales como las telecomunicaciones y la energía eléctrica.

Las perspectivas reguladoras tradicionales, con sus rígidas categorías de regulación *versus* desregulación y competencia *versus* monopolio, no han sido guías útiles para las políticas en estas áreas. Las nuevas tecnologías no abogan por una desregulación total, porque no todas las partes de estas industrias son igualmente susceptibles de competencia. En realidad, abogan por cambios apropiados en la estructura reguladora para poder enfrentar los nuevos desafíos. Tales cambios deberán reconocer la existencia de áreas híbridas de la economía, algunas de las cuales encajan en la competencia mientras que otras resultan más vulnerables a su dominación por unos pocos productores. Permitir a una empresa con poder de mercado en una parte de la industria regulada ganar una posición de estrangulamiento sobre las otras partes de la industria comprometerá seriamente la eficiencia económica.

3.3.4. Forjando políticas de competencia

Aunque el ámbito de competencia viable se ha expandido, la competencia es normalmente imperfecta, sobre todo en los países en vías de desarrollo. La competencia puede ser suprimida de varias maneras, que incluyen la conclusión implícita y los precios predatorios. El control del sistema de distribución puede limitar efectivamente la competencia, incluso aunque haya muchos productores. Las restricciones verticales pueden minar la competencia. Las nuevas tecnologías han abierto también nuevas oportunidades para los comportamientos contrarios a la competencia, como han revelado los recientes casos en las aerolíneas estadounidenses y en la industria de computadoras.

El establecimiento de leyes antimonopolio efectivas para los países en desarrollo es un tema que no ha sido examinado adecuadamente. Quizá las sofisticadas y complicadas estructuras legales e institucionales de los Estados Unidos no sean apropiadas para muchos países en desarrollo, que necesitan apoyarse más en reglas *per se.*

La política de competencia también tiene implicancias importantes para la política comercial. Actualmente, muchos países tienen reglas diferentes para regular la competencia doméstica y la competencia internacional (Australia y Nueva Zelanda son excepciones). Con poca, si alguna, justificación, las reglas de la competencia en el comercio internacional (como las provisiones *antidumping* y los aranceles compensatorios) son sustancialmente diferentes de las reglas antimonopolio domésticas (véase Stiglitz, 1997b:402-424); mucho de lo que consideramos domésticamente como saludable competencia de precios sería clasificado como *dumping.*[26] Los países industriales fueron los

[26] Lester Thurow ha señalado que "si la ley *antidumping* se aplicara a las empresas domésticas, 18 de cada 20 de las 500 mayores empresas de *Fortune* habrían sido halladas culpables de *dumping* en 1982" (Thurow, 1985:359).

pioneros de estos abusos en el comercio internacional, que ahora se han extendido también a los países en desarrollo; estos últimos sobrepasaron a los países industrializados por primera vez en 1996 en cuanto al número de acciones *antidumping* iniciadas ante el GATT y la Organización Mundial del Comercio. La mejor manera de evitar estos abusos sería integrar en un solo bloque las leyes de competencia y comercio justo, en base a una comprensión de la naturaleza de la competencia más adecuada que la que las autoridades antimonopolio y los economistas de la organización industrial han desarrollado a lo largo del siglo.

3.4. El gobierno como complementador de los mercados

Durante gran parte de este siglo la gente ha pedido al gobierno que gaste e intervenga más. Consiguientemente el gasto del gobierno en relación al PIB ha tenido que subir (figura 6). Las políticas del Consenso de Washington se basaban en el rechazo del papel activista del Estado y en la promoción de un Estado minimalista y no intervencionista. La premisa implícita era que los gobiernos son peores que los mercados. Por consiguiente, cuanto menos Estado mejor Estado.

Es verdad que los estados se implican a menudo en demasiadas cosas y de manera poco focalizada. Esta falta de focalización reduce la eficiencia. Conseguir que el gobierno se centre en las cuestiones fundamentales –políticas económicas, educación básica, salud, carreteras, ley y orden, protección medioambiental– es un paso crítico. Pero focalizar en lo fundamental en absoluto equivale a recetar un gobierno minimalista. El Estado tiene un rol importante que jugar en la producción de regulaciones apropiadas, la protección y el bienestar social. La discusión no debería ser si el Estado debe implicarse, sino cómo debe implicarse. La cuestión central no sería así el tamaño del gobierno, sino las actividades y métodos del gobierno. Los países con

economías exitosas tienen gobiernos implicados en una amplia gama de actividades.

Durante varias de las décadas pasadas, hemos dispuesto de un marco dinámico que permitía tratar el tema del rol del Estado: el reconocimiento de que los mercados pueden producir resultados que no siempre son eficientes –sin considerar ahora las distribuciones socialmente aceptables– condujo a la aproximación de las "fallas del mercado".[27] Se formularon una serie bien definida de fallas del mercado, asociados con externalidades y bienes públicos, que justificaban la intervención gubernamental. Esta lista de fallas del mercado se fue expandiendo subsiguientemente para incluir la información imperfecta y los mercados incompletos. No obstante, la aproximación de las fallas del mercado continuaba centrándose en la división de sectores y actividades entre los que deberían corresponder al gobierno y los que deberían permanecer en manos del sector privado. Recientemente, ha habido un reconocimiento creciente de que el gobierno y el sector privado se encuentran mucho más íntimamente entrelazados. El gobierno debería servir como complemento de los mercados, emprendiendo acciones que hagan que los mercados funcionen mejor y corrigiendo las fallas del mercado.

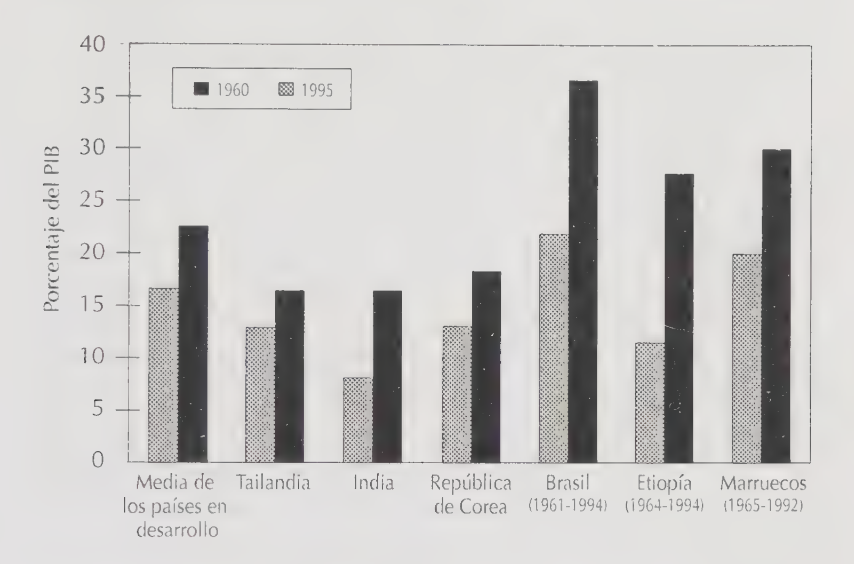
En algunos casos el gobierno se ha mostrado como un catalizador efectivo –sus acciones han ayudado a resolver el problema de la escasez de oferta de innovación (social), por ejemplo–. Pero, una vez que ha desempeñado su rol catalítico, el Estado debe retirarse.[28]

No puedo exponer todas las áreas en que el gobierno podría servir como un complementador importante de los

[27] Véase Stiglitz (1989) para una extensa discusión del rol del Estado desde esta perspectiva.

[28] El gobierno de los Estados Unidos, por ejemplo, estableció un sistema nacional de hipotecas de bajo costo que permitió el acceso al crédito hipotecaria de millones de americanos. Pero hecho esto, puede que sea ya el momento de que esta actividad regrese al sector privado.

Figura 6. Gasto gubernamental en países seleccionados (como porcentaje del PIB)



Nota: Datos procedentes del FMI Government Financial Statistics.

mercados. Me referiré brevemente sólo a dos: la construcción de capital humano y la transferencia de tecnología.

3.4.1. Construyendo capital humano

El papel del capital humano en el crecimiento económico es apreciado desde hace tiempo. Por ejemplo, los beneficios derivados de un año adicional de educación en los Estados Unidos han sido estimados entre un 5 y un 15% (Willis, 1986; Kane y Rouse, 1995:600-614; Ashenfelter y Krueger, 1994). La tasa de rendimiento es todavía más alta en los países en desarrollo: 24% para la educación primaria en África Subsahariana, por ejemplo, y un promedio del 23% para la educación primaria en todos los países de renta baja (Psacharopoulos, 1994:1325-1343). La contabili-

dad del crecimiento también atribuye una porción sustancial del crecimiento producido en los países en desarrollo a la acumulación de capital humano (Mankiw, Romer y Weil, 1992:407-437). Las economías del Este Asiático, por ejemplo, enfatizaron el rol del gobierno en la provisión de educación universal, lo que constituía una parte necesaria de su rápida transición desde una economía agraria a otra industrial.

Librado a su suerte, el mercado tenderá a infraproveer capital humano. Es muy difícil tomar prestado con la garantía de las ganancias futuras, pues el capital humano no puede ser utilizado como garantía. Estas dificultades resultan especialmente severas para las familias más pobres. Los gobiernos tienen que jugar entonces un papel importante en la provisión de educación pública, haciendo la educación más soportable y fortaleciendo el acceso a los fondos.

3.4.2. Transfiriendo tecnología

Estudios sobre los rendimientos de la investigación y el desarrollo (I+D) en los países desarrollados han hallado consistentemente rendimientos individuales del 20-30% y rendimientos sociales del 50% o mayores –que exceden de lejos los rendimientos de la educación (Nadiri, 1993)–. La contabilidad del crecimiento generalmente atribuye la mayoría de los incrementos registrados en la renta per cápita al mejoramiento del factor de productividad total –el análisis pionero de Solow (1957) atribuyó 87,5% del incremento del producto de la hora/hombre entre 1909 y 1949 al cambio técnico–. En base a una función de producción Cobb-Douglas estándar, la renta per cápita de la República de Corea en 1990 habría sido sólo de u$s 2.041 (en dólares internacionales de 1985) si se hubiera apoyado únicamente en la acumulación de capital, mucho más baja que la renta per cápita de ese año, que fue de u$s 6.665. La diferencia procede del incremento de la cantidad de

producto por unidad de insumo, lo que se debe en parte al mejoramiento de la tecnología.[29]

Abandonado a su suerte, el mercado subprovee tecnología. Igual que las inversiones en educación, las inversiones en tecnología no pueden ser utilizadas como garantía. Las inversiones en I+D son también considerablemente más arriesgadas que otros tipos de inversión y hay muchas más asimetrías de información que pueden impedir el funcionamiento efectivo de los mercados.[30] La tecnología tiene también enormes externalidades positivas que el mercado no premia. En realidad, en ciertos aspectos, el conocimiento es como un bien público clásico. Los beneficios derivados para la sociedad de un aumento de la inversión en tecnología sobrepasan de lejos los beneficios obtenidos por los empresarios individuales. Como dijo Thomas Jefferson, las ideas son como una candela que puede usarse para alumbrar otras sin disminuir la llama original. Sin la acción del gobierno habrá demasiada poca inversión en la producción y adaptación de nuevas tecnologías.

Para la mayoría de los países que no se encuentran en la frontera tecnológica, los beneficios asociados con la facilitación de la transferencia de tecnología son mucho mayores que los derivados de la inversión en investigación y desarrollo originarios. Las políticas para facilitar la transferencia de tecnología constituyen, pues, la clave del desarro-

29 Aunque algunos estudios más recientes (Young, 1994, por ejemplo) han cuestionado la solidez de estos resultados, y algunos ejercicios de contabilidad del crecimiento para los Estados Unidos sugieren poco aumento en el factor de productividad total durante el último cuarto de siglo, la observación de que los cambios en la tecnología han jugado un papel fundamental en el mejoramiento de los estándares de vida parece incontrovertible.

30 El innovador puede ser renuente a describir su innovación a un proveedor de capital, por temor a que le robe su idea; pero el proveedor de capital será renuente a proveer capital sin una adecuada información. Se necesita una estructura reguladora clara para proteger los derechos de propiedad, aunque se trata de una condición necesaria y no suficiente para resolver este tipo de problemas.

llo. Un aspecto de estas políticas es la inversión en capital humano, especialmente en educación terciaria. El financiamiento de la Universidad está justificado no porque incremente el capital humano de individuos particulares sino en razón de las mayores externalidades que provienen de capacitar a la economía para la importación de ideas. Desde luego, las tasas de desempleo de los graduados universitarios son altas en muchos países en desarrollo, y muchos graduados universitarios tienen empleos improductivos en el servicio civil. Estos países han sobredimensionado probablemente la educación en las artes liberales.[31] En cambio, la República de Corea y Taiwán han reducido la brecha de productividad que los separa de los países más avanzados a través del entrenamiento de científicos e ingenieros (figura 7).

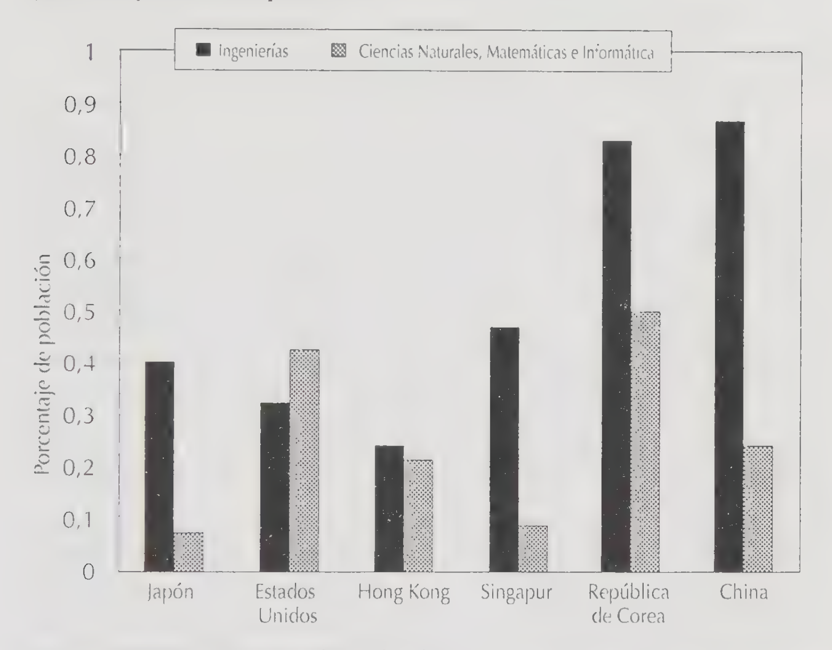
Otra política que puede promover la transferencia de tecnología es la inversión extranjera directa. Singapur, por ejemplo, fue capaz de asimilar rápidamente el conocimiento que venía con sus grandes flujos de inversión extranjera directa.

Las políticas adoptadas por los líderes tecnológicos también importan. Puede surgir una tensión entre los incentivos para producir conocimientos y los beneficios de su mayor diseminación. Recientemente se han expresado inquietudes acerca de si el equilibrio alcanzado en los países industriales –a menudo bajo la presión de grupos de intereses especiales– relega la diseminación. Las consecuencias pueden ralentizar el ritmo general de innovación y afectar adversamente a los estándares de vida tanto de los países ricos como de los pobres.[32]

[31] Puede darse también una ausencia de factores complementarios, tales como las condiciones requeridas para que se desarrollen nuevas empresas que utilicen estas habilidades.

[32] El conocimiento es un insumo clave en la producción de conocimiento. Un incremento en el precio del conocimiento (como resultado de estándares de propiedad intelectual más estrictos) puede consiguientemente reducir la producción de conocimiento. Inquieta también que una cantidad excesiva

Figura 7. Estudiantes de nivel terciario en el campo técnico (porcentaje sobre la población)



Fuente: UNESCO, Statistical Yearbook, 1995; Gobierno de Taiwán, Taiwán Anuario Estadístico, 1994, Ministerio de Educación (Singapur).

3.5. Haciendo más efectivos a los gobiernos

¿Cómo pueden diseñarse políticas que incrementen la productividad de la economía? De nuevo, los fines no deben confundirse con los medios. Los elementos acentuados por el Consenso de Washington pueden haber sido medios razonables para tratar la serie de problemas que

---

del gasto en investigación se dirija a tratar de convertir el "conocimiento común" en una forma que pueda ser individualmente apropiada. Aunque en principio los estándares de "novedad" se han establecido para impedir esto, en la práctica la línea nunca resulta perfectamente clara, y regímenes de propiedad intelectual más estrictos tienen más probabilidad de producir "errores" de privatización del conocimiento público, creando así incentivos para el direccionamiento erróneo de las energías.

enfrentaban las economías latinoamericanas en los años ochenta, pero pueden no ser los elementos únicos, o ni siquiera los centrales, para formular políticas que enfrenten problemas en otras circunstancias.

Parte de la estrategia para una economía más productiva consiste en perfilar el rol apropiado para el gobierno, identificando, por ejemplo, las maneras en que el gobierno puede resultar más efectivo para complementar a los mercados. Quiero volver ahora a otro elemento esencial de la política pública, principalmente, cómo podemos conseguir que los gobiernos sean más efectivos en el cumplimiento de cualquier tarea que puedan emprender.

El Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1997 muestra que un Estado efectivo es vital para el desarrollo (Banco Mundial, 1997c). Utilizando datos de 94 países a lo largo de tres décadas, el estudio muestra que no son sólo las políticas económicas y el capital humano sino la calidad de las instituciones de un país lo que determina los resultados económicos. Las instituciones determinan, en efecto, el entorno en que operan los mercados. Un entorno institucional débil permite mayor arbitrariedad por parte de las agencias estatales y los funcionarios públicos.

Dados puntos de partida diferentes, debidos a historias únicas, culturas y factores sociales específicos, ¿cómo puede el Estado devenir efectivo? Parte de la respuesta es que el Estado debería ajustar sus roles a sus capacidades. Lo que el gobierno hace y cómo lo hace debería reflejar las capacidades del gobierno –y también las del sector privado–. Los países de baja renta tienen a menudo mercados débiles e instituciones gubernamentales todavía más débiles. Es especialmente importante, por consiguiente, que se centren en cómo pueden complementar los mercados del modo más efectivo.

Pero la capacidad actualmente disponible no es el destino. Los estados pueden mejorar sus capacidades fortaleciendo sus instituciones. Esto significa no sólo construir

capacidades administrativas o técnicas sino instituir reglas y normas que provean a los funcionarios de los incentivos para actuar en interés de la colectividad restringiendo a la vez la acción arbitraria y la corrupción. Un poder judicial independiente, frenos y contrapesos institucionales a través de la división de poderes, y una supervisión efectiva, pueden restringir la acción arbitraria del Estado y la corrupción. Salarios competitivos para los funcionarios públicos pueden atraer gente más preparada e incrementar el profesionalismo y la integridad.

Quizás algunos de los más prometedores y menos explorados caminos para mejorar el funcionamiento del gobierno consistan en la utilización de mecanismos de mercado y de cuasimercado. Hay diversas vías para que el gobierno pueda hacer esto:

- puede usar licitaciones tanto para comprar bienes y servicios como para asignar recursos públicos;
- puede contratar con agentes externos buena parte de la actividad gubernamental;
- puede usar contratos de desempeño, incluso en los casos en que la contratación externa no parece factible o deseable;
- puede diseñar arreglos que hagan usar la información de mercado. Por ejemplo, puede apoyarse en los juicios del mercado sobre la calidad de sus compras; puede utilizar la información sobre las tasas de interés pagadas a la deuda subordinada de los bancos para precisar la prima de riesgo para la seguridad de los depósitos.

Al mismo tiempo, los gobiernos son más efectivos cuando responden a las necesidades e intereses de los ciudadanos procurándoles sentido de pertenencia y de implicación en las políticas. Michael Bruno ha enfatizado la importancia de la construcción de consensos para terminar con la inflación. La razón debería ser obvia: si los trabajadores creen que no serán más justamente tratados, pueden

imponer salarios inflacionarios y otras demandas, haciendo que la resolución de las presiones inflacionarias sea casi imposible (véase Bruno, 1993).

A nivel microeconómico, las agencias de ayuda de los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales han venido experimentado con diversas vías para la provisión de apoyo descentralizado y estimulando la participación comunitaria en la selección, diseño e implementación de proyectos. Investigaciones recientes apoyan esta aproximación: un estudio de Isham, Narayan y Pritchett (1995:175-200) demostró que la tasa de éxito de los proyectos de aguas rurales que implicaban participación era sustancialmente más alta en relación a los que no la implicaban. No se trata sólo de que la información localizada sea puesta a disposición de modo más efectivo, sino también de que el compromiso con el proyecto proporcione un apoyo a más largo plazo (o un sentido de "propiedad" en lenguaje popular) que será necesario para su sostenibilidad.

4. Ampliando las metas del desarrollo

El Consenso de Washington abogó por el uso de una pequeña serie de instrumentos (que incluían la estabilidad macroeconómica, la liberalización comercial y las privatizaciones) para alcanzar una meta relativamente estrecha: el crecimiento económico. El Consenso pos-Washington reconoce tanto que necesitamos una serie más amplia de instrumentos como que nuestras metas de desarrollo son mucho más amplias. Pretendemos incrementos en los estándares de vida –comprensivo de una educación y salud mejoradas– y no sólo incrementos en la medida del PIB. Perseguimos desarrollo sostenible, que incluye la preservación de los recursos naturales y el mantenimiento de un medio ambiente saludable. Buscamos desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad, y no sólo los de arriba, disfruten los frutos del desarrollo. Y persegui-

mos desarrollo democrático, para que todos los ciudadanos participen por multitud de vías en las decisiones que afectan a sus vidas.

El conocimiento no se ha mantenido a la altura de esta proliferación de metas. Comenzamos solamente a entender las interrelaciones entre democratización, inequidad, protección ambiental y crecimiento. Lo que sabemos levanta la promesa de desarrollar estrategias complementarias que nos muevan hacia la realización de todos aquellos objetivos. Pero tenemos que reconocer que no todas las políticas contribuirán a todos los objetivos. Muchas políticas implican equilibrios difíciles entre objetivos en conflicto. Es importante reconocer este dato y hacer opciones sobre prioridades. Concentrarse solamente en políticas en las que todos ganan de todo puede conducir a los formuladores de políticas a ignorar decisiones importantes sobre las políticas en que unos ganan y otros pierden.

4.1. Alcanzando múltiples metas mediante el mejoramiento de la educación

Promover capital humano es el ejemplo de una política que puede ayudar a promover el desarrollo económico, la equidad, la participación y la democracia. En el Este Asiático la educación universal creó una sociedad más igualitaria, facilitando la estabilidad política, que es una condición para el desarrollo económico exitoso a largo plazo. La educación –especialmente del tipo que enfatiza el pensamiento crítico y científico– puede ayudar también a formar a los ciudadanos para participar más efectiva e inteligentemente en las decisiones públicas.

4.2. Alcanzando múltiples metas a través de la implementación conjunta de la política medioambiental

Para minimizar el cambio climático global, las naciones del mundo necesitan reducir la producción de gases de efecto invernadero, especialmente de dióxido de carbono, que se produce principalmente por combustión. La reducción de las emisiones de carbono constituye verdaderamente un problema global. A diferencia de la polución atmosférica (asociada con el dióxido sulfúrico o dióxido nitrogénico), que principalmente afecta al país contaminador, todas las emisiones de carbono entran en la atmósfera, produciendo consecuencias globales que afectan al conjunto del planeta.

La estrategia de implementación conjunta da a los países industrializados (o a sus empresas) la oportunidad para la reducción de emisiones que de otro modo no hubieran emprendido. Puede constituir un primer paso factible hacia el diseño de sistemas eficientes de reducción de emisiones porque requiere compromisos sólo por parte de los países industrializados. No implica por tanto resolver las grandes cuestiones distributivas incluidas tanto en los sistemas de licencias comercializables como en la asunción de obligaciones por parte de los países en desarrollo.

La premisa de la implementación conjunta es que el costo marginal de la reducción de carbono puede diferir marcadamente entre países. Como los países en desarrollo son por lo general menos eficientes que los industrializados en el uso de la energía, el costo marginal de la reducción de carbono en los países en desarrollo puede ser sustancialmente menor que en los países industrializados. El Banco Mundial se ha ofrecido para establecer un fondo de inversión especializado que permitiría que los países y empresas que necesiten reducir sus emisiones pudieran invertir en proyectos de reducción de carbono en los países en desarrollo. Este plan ofrecería a los países en desarrollo flu-

jos de inversión incrementados y transferencia de tecnología proambiental. Estos proyectos podrían contribuir probablemente a reducir el daño medioambiental causado por el aire contaminado. La implementación conjunta permite a los países industrializados reducir las emisiones de carbono a costo más bajo. Esta estrategia también beneficia a los países en desarrollo en la medida en que mejora el medio ambiente global.

4.3. Reconociendo los equilibrios implicados por la inversión en tecnología

Un ejemplo importante de un equilibrio o intercambio potencial entre objetivos está constituido por la inversión en tecnología. He expuesto antes la manera en que la inversión en educación técnica terciaria promueve la transferencia de tecnología y por lo tanto el crecimiento económico. Los beneficiarios directos de estas inversiones, sin embargo, son casi inevitablemente los que ya tienen un nivel de bienestar por encima de la media. El resultado es un probable incremento de la desigualdad.

La transferencia de tecnología puede incrementar también la desigualdad. A pesar de que algunas innovaciones benefician a los que están peor, gran parte del progreso tecnológico eleva la productividad marginal de quienes ya son más productivos. Incluso cuando no es así, el costo de oportunidad de la inversión pública en tecnología podría ser cargado a la inversión en programas de lucha contra la pobreza. Aumentando el producto, sin embargo, estas inversiones pueden beneficiar al conjunto de la sociedad. Este efecto potencial no es, sin embargo, necesariamente rápido ni de alcance universal.

4.4. Reconociendo los equilibrios entre proteger el medio ambiente e incrementar la participación

Un segundo ejemplo de estas compensaciones o equilibrios entre objetivos está representado por la elección entre objetivos medioambientales y participación. La participación es esencial. No es, sin embargo, un sustituto del conocimiento experto. Diversos estudios han demostrado, por ejemplo, que las visiones populares sobre el rango de riesgo de los diversos riesgos para la salud ambiental no guardan correlación con la evidencia científica (United States Environmental Protection Agency, 1987; Slovic, Layman y Flynn, 1993). Al formular y poner en práctica políticas medioambientales ¿pretendemos que la gente se sienta mejor acerca del medio ambiente o queremos reducir los azares reales para la salud medioambiental? Aquí se da un equilibrio delicado, pero por lo menos una mayor diseminación del conocimiento puede resultar en una participación más efectiva en la formulación de políticas más efectivas.

5. Observaciones para concluir

La meta del Consenso de Washington fue proveer una fórmula para la creación de un sector privado vibrante y para estimular el crecimiento económico. Vistas en retrospectiva, sus recomendaciones políticas registran mucha aversión al riesgo. De hecho, se basaron en el deseo de evitar los peores desastres. A pesar de que el Consenso de Washington procuró algunos de los fundamentos para el buen funcionamiento de los mercados, lo hizo de modo incompleto y en algunos casos induciendo a errores.

El proyecto del Banco Mundial sobre el milagro del Este Asiático constituyó un cambio brusco de dirección en las discusiones sobre desarrollo. Demostró que el asombroso éxito de las economías del Este Asiático dependía de

mucho más que de la simple estabilización macroeconómica y las privatizaciones. Sin un sistema financiero fuerte –en cuya creación y mantenimiento juega el gobierno un papel muy importante– resulta muy difícil movilizar el ahorro o asignar eficientemente el capital. A no ser que la economía sea de verdadera competencia, los beneficios del libre comercio y de la privatización serán disipados en la captura de rentas, y no dirigidos a la creación de riqueza. Y si la inversión pública en capital humano y transferencia de tecnología es insuficiente, el mercado por sí solo no llenará la brecha.

Muchas de estas ideas –y otras más que no he tenido tiempo de discutir– constituyen la base de lo que veo como un consenso emergente, un consenso pos-Washington. Un principio que emerge de estas ideas es que, sea de donde fuere, el nuevo consenso no puede ya basarse en Washington. Si las políticas han de ser sostenibles, los países en desarrollo tienen que reivindicar su propiedad sobre las mismas. Es relativamente más fácil monitorear y establecer condiciones para las tasas de inflación y el déficit por cuenta corriente. Hacer lo mismo para la regulación del sector financiero o para la política de competencia no es ni factible ni deseable.

Un segundo principio del consenso emergente es que debemos invocar un mayor grado de humildad y reconocer que no tenemos todas las respuestas. La investigación y discusión continuada no sólo entre el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional sino en todo el mundo resulta esencial si queremos entender mejor cómo alcanzar nuestras muchas metas.

Referencias

Akerlof, George, William Dickens y George Perry: "The Macroeconomics of Low Inflation", *Brookings Papers on Economic Activity* 1, 1996.

Alesina, Alberto y Larry Summers: "Central Bank Independence and Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence", en *Journal of Money Credit and Banking*, 25 (2), mayo de 1993.

Ashenfelter, Orley y Alan Krueger: "Estimates of Economic Returns to Schooling from a New Sample of Twins", en *American Economic Review*, diciembre de 1994.

Banco Mundial: *The East Asian Miracle*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.

———: *China 2020*, Washington, 1997a.

———: *Global Economic Prospects and the Developing Countries*, Washington, 1997b.

———: *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Nueva York, Oxford University Press, 1997c.

———: *World Development Indicators 1997*, Washington, 1997d.

Barro, Robert: "Are Government Bonds Net Wealth?", en *Journal of Political Economy*, 81 (6), 1974.

———: *Determinants of Economic Growth*, Cambridge, MIT Press, 1997.

Blanchard, Olivier y Larry Summers, "Hysteresis and the European Unemployment Problem", en Stanley Fischer (ed.): *NBER Macroeconomics Annual*, Vol. 1, Cambridge, MIT Press, 1986.

Bruno, Michael: *Crisis, Stabilization, and Economic Reform: Therapy by Consensus*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

Bruno, Michael y William Easterly: "Inflation and Growth: In Search of a Stable Relationship", en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 78 (3), 1996.

Caprio, Gerard: "Safe and Sound Banking in Developing Countries: We're Not in Kansas Anymore", en *Research in Financial Services: Private and Public Policy*, 9, 1997.

Caprio, Gerard y Daniela Klimgebiel: "Bank Insolvencies: Cross-Country Experience", en *World Bank Policy Research Working Paper* 1620, Washington, Banco Mundial, 1996.

———: "Bank Insolvency: Bad Luck, Bad Policy, or Bad Banking?", en Michael Bruno y Boris Pleskovic (eds.): *Anual World Bank Conference on Development Economics (1996)*, Washington, Banco Mundial, 1997.

Caves, Douglas y Laurits Christensen: "The Relative Efficiency of Public and Private Firms in a Competitive Environment: The Case of Canadian Railroads", en *Journal of Political Economy*, 88 (5), 1980.

Demirgüç-Kunt, Asli y Enrica Detragiache: "The Determinants of Banking Crisis: Evidence from Industrial and Developing Coun-

tries", en *World Bank Policy Research Working Paper* 1828, Washington, Banco Mundial, 1997.

Easterly, William y Stanley Fischer: "The Economics of the Government Budget Constraint", en *World Bank Research Observer*, 5 (2), Washington, Banco Mundial, 1990.

Easterly, William, Carlos Rodríguez y Klaus Schmidt-Hebbel (eds.): *Public Sector Deficits and Macroeconomic Performance*, Washington, Banco Mundial, 1994.

Edlin, Aaron y Joseph E. Stiglitz: "Discouraging Rivals: Managerial Rent-Seeking and Economic Inefficiencies, en *American Economic Review*, 85 (5), 1995.

Fischer, Stanley: "The Role of Macroeconomic Factors in Growth", en *Journal of Monetary Economics*, 32, 1993.

Greenwald, Bruce y Joseph E. Stiglitz: "Externalities in Markets with Imperfect Information and Incomplete Markets", en *Quarterly Journal of Economics*, 101, mayo de 1986.

———: "Examining Alternative Macroeconomic Theories", en *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1988.

———: "Information, Finance and Markets: The Architecture of Allocative Mechanisms", en *Industrial and Comporate Change*, 1(1), 1992.

———: "Financial Market Imperfections and Business Cycles", en *Quarterly Journal of Economics*, 108 (1), 1993a.

———: "New and Old Keynesians", en *Journal of Economic Perspectives*, 7 (1), 1993b.

Isham, Jonathan, Deepa Narayan y Lant Pritchett: "Does Participation Improve Performance? Establishing Causality with Subjective Data", en *World Bank Economic Review*, 9 (2), Washington, Banco Mundial, 1995.

Kane, Thomas y Cecilia Rouse: "Labor Market Returns to Two-and Four-Year College: Is a Credit a Credit and Do Degrees Matter?", en *American Economic Review*, 85 (3), 1995.

Mankiw, N. Gregory, David Romer y David N. Weil: "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", en *Quarterly Journal of Economics*, 107, 2, mayo de 1992.

Nadiri, Ishaq: "Innovations and Technological Spillovers", en *NBER Working Paper* 4423, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1993.

Pannier, Dominique (ed.): *Corporate Governance of Public Enterprises in Transitional Economies, World Bank Technical Paper* 323, Washington, Banco Mundial, 1996.

Pritchett, Lant: *Patterns of Economic Growth: Hills, Plateaus, Mountains, Cliffs, and Plains*, World Bank Policy Research Department, Washington, 1997.

Psacharopoulos, George: "Returns to Investment in Education: A Global Update", en *World Development*, 22 (9), 1994.
Rey, Patrick y Joseph E. Stiglitz: "Short-term Contracts as a Monitoring Device", en *NBER Working Paper* 4514, Cambridge, Mass., National Bureau of Economic Research, 1993.
Sappington, David y Joseph E. Stiglitz: "Privatization, Information and Incentives" , en *Journal of Policy Analysis and Management*, 6 (4), 1987.
Shleifer, Andrei y Robert Vishny: "Management Entrenchment: The Case of Manager-Specific Investments", en *Journal of Financial Economics*, 25 (1), 1989.
Slovic, Paul, Mark Layman y James Flynn: "Perceived Risk, Trust, and Nuclear Waste: Lessons from Yucca Mountain", en R. Dunlap, M. Kraft y E. Rosa. Durham (eds.): *Public Reactions to Nuclear Waste*, NC, Duke University Press, 1993.
Solow, Robert: "Technical Change and the Aggregate Production Function", en *Review of Economics and Statistics*, agosto de 1957.
Stiglitz, Joseph E.: "The Economic Role of the State: Efficiency and Effectiveness", en A. Heertje: *The Economic Role of the State*, Londres, Basil Blackwell y Bank Insinger de Beaufort NV, 1989.
———: "The Role of the State in Financial Markets", en *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics 1993*, Washington, Banco Mundial, 1993.
———: "Endogenous Growth and Cicles", en Y. Shionoya y M. Perlman (eds.): *Innovation in Technology, Industries, and Institution*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press, 1994a.
———: *Wither Socialism?*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1994b.
———: "Some Lessons of the East Asian Miracle", en *World Bank Research Observer*, 11 (2), 1996.
———: "Central Banking in a Democratic Society", The Tingergen Lecture, 1997a.
———: "Dumping on Free Trade: The U.S. Import Trade Laws", en *Southern Economic Journal*, 64 (2), 1997b.
———: "Reflections on the Natural Rate Hypothesis", en *Journal of Economic Perspectives*, 11 (1), 1997c.
———: "The Role of International Institutions in the Current Global Economy", discurso ante el Council on Foreign Relations en Chicago, 27 de febrero de 1998.
Thurow, Lester: *The Zero-Sum Solution: Building a World-Class American Economy*, Nueva York, Simon and Schuster, 1985.
United States Council of Economic Advisers: *Economic Report of the President 1997*, Washington, Government Printing Office, 1997.
United States Environmental Protection Agency: *Unfinished Business:*

A Comparative Assessment of Environmental Problems, Washington, Government printing Office, 1987.

Vickers, John y George Yarrow: *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, MIT Press, 1988.

Williamson, John: "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990.

Willis, Robert: "Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions", en Orley Ashenfelter y Rechard Layard (eds.): *Handbook of Labor Economics* Volume I, Amsterdam, Elsevier Science Publishers/North-Holland, 1986.

Young, Alwyn: "The Tyranny of Numbers: Confronting the Statistical Realities of the East Asian Growth Experience" en *Quarterly Journal of Economics*, 110, agosto de 1994.

Los desafíos éticos de América Latina y del mundo en desarrollo

Patricio Aylwin

1. Pareciera que el proceso vertiginoso de crecimiento y prosperidad que vive el mundo en los albores del Tercer Milenio de la Era Cristiana no dejara lugar ni tiempo para preocupaciones morales. Pero el creciente abismo que contrasta el bienestar y la riqueza de que gozan los habitantes de los países prósperos con las penurias y pobreza que sufren los de los países del llamado mundo en desarrollo y también la que suele existir entre sectores acomodados y sectores postergados de países ricos y pobres, golpea la conciencia de la Humanidad. Tanto es así que la Organización de Naciones Unidas consideró necesario ocuparse especialmente del tema en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social que se reunió en Copenhague en 1995, ocasión en que se calificó a esa contradicción como "inaceptable" y se planteó la urgente necesidad de remediarla.

2. Con miras a dicha Cumbre y por iniciativa del BID, la CEPAL y el PNUD, se constituyó una Comisión Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Social –que tuve el honor del presidir–, que preparó un Informe para la reunión de Copenhague.

En ese informe se dejó constancia de que en la Región –según estudios de la CEPAL– 196 millones de personas vivían en condición de pobreza –de las cuales 94 millones en

pobreza extrema–, muchas de ellas sin encontrar trabajo o en empleos precarios de bajísima productividad, y grandes sectores de la población, especialmente campesinos e indígenas, subsistían en condiciones de marginación social.

Calificamos entonces a esa realidad –que afectaba a casi la mitad de la población de América Latina y el Caribe–, como "escándalo desde el punto de vista moral, obstáculo o freno al desarrollo y... peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones". Y justificamos ese calificativo ético señalando que la referida pobreza ocurría en un continente que dispone de recursos naturales y de acceso a tecnología más que suficientes para satisfacer holgadamente las necesidades humanas de su población, y que ella contrastaba "con el alto nivel de bienestar, calidad de vida y aun sofisticación" que exhibían algunos sectores de su población.

Al cabo de los cinco años transcurridos desde entonces, ¿qué podemos decir? Que, según CEPAL nos precisa en sus recientes documentos –"Equidad, Desarrollo y Ciudadanía" y "La brecha de la equidad"–, el número de latinoamericanos y caribeños que viven en situación de pobreza ha aumentado a 224 millones; las situaciones de "pobreza dura", discriminación étnica, segregación residencial y violencia en las ciudades se mantienen o aumentan; la mayor parte del empleo se ha generado en el sector informal y en varios países los salarios son inferiores a los de la década anterior. Al analizar esta realidad, la Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Social celebrada en Santiago de Chile a mediados de mayo último, concluyó –en palabras a mi juicio demasiado tímidas– que si bien los acuerdos de Copenhague contribuyeron a reforzar las políticas sociales en el último quinquenio, lo que se ha traducido en aumento de la inversión pública social, "pese a los avances de estos procesos de reforma, las insuficiencias en cuanto a equidad resultan todavía muy significativas", hecho que "afecta a la sostenibilidad del proceso y dificulta el fortalecimiento de la integración social".

Lo cierto es que América Latina, como el resto del mundo en desarrollo, enfrenta los inicios del tercer milenio con bajos niveles de ingreso por habitante, elevado porcentaje de pobreza y altísimos índices de desigualdad. Y esto sigue siendo –como dijimos en el citado informe sobre desarrollo social– no sólo serio obstáculo para el desarrollo de nuestros países y peligrosa amenaza a la paz social, sino también escandaloso desde el punto de vista ético.

3. Como Enrique Iglesias planteó, hace casi ocho años, en su discurso inaugural del Foro sobre la Reforma Social y la Pobreza que en esta misma Sede se celebró en febrero de 1993 por iniciativa del BID y del PNUD, dicha realidad plantea "un imperativo de tipo ético". Se trata, en mi concepto, de buscar y encontrar caminos eficaces para lograr que el desarrollo no se conciba simplemente como proceso de crecimiento económico –por el incremento de los bienes y servicios de que la sociedad humana en su conjunto pueda disponer–, sino como un proceso mucho más profundo de mejoramiento de la calidad de vida de todos y cada uno de los seres humanos. Es lo que planteó, hace un tercio de siglo, el pontífice católico Paulo VI en su Encíclica Populorum Progressio, "sobre la necesidad de promover el desarrollo de los pueblos", al concebir el desarrollo como *"el paso, para cada hombre y para todos los hombres, de condiciones de vida menos humanas a condiciones más humanas"*.

Creo que en esa dirección se orienta el concepto de "Desarrollo Humano Sostenible" que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo viene promoviendo y procurando dimensionar desde hace algunos años, concebido –según se dijo en el Prefacio de su Informe de 1994– como un desarrollo "que no sólo suscite un crecimiento económico sino que también distribuya equitativamente sus beneficios, que regenere el medio ambiente en lugar de

destruirlo, que fomente la autonomía de las personas en lugar de marginarlas; un desarrollo que otorga prioridad a los pobres, que amplía sus opciones y oportunidades y que prevé su participación en las decisiones que afectan sus vidas; un desarrollo que favorece a los seres humanos, favorece a la naturaleza, favorece la creación de empleos y favorece a la mujer".

Concebido así, el desarrollo es un proceso que comprende, en mi concepto, las siguientes dimensiones:

a) *la dimensión política del desarrollo,* que se manifiesta en la estabilidad y eficiencia de las instituciones democráticas y en la vigencia de los derechos humanos;
b) *la dimensión económica del desarrollo,* que se logra por la disponibilidad de bienes y servicios para satisfacer las necesidades humanas;
c) *la dimensión social del desarrollo,* que se expresa en la equidad con que beneficia y en él participan todos los sectores de la población, cualquiera sea su origen, raza, sexo, edad, empleo o condición;
d) *la dimensión ecológica del desarrollo,* que se refiere a la protección del medio ambiente y la conservación y renovación de los recursos naturales;
e) *la dimensión cultural del desarrollo,* que se manifiesta en las posibilidades de crecimiento personal y de cultivo de sus aptitudes físicas, intelectuales y artísticas que la sociedad proporciona a la gente; y
f) *la dimensión ética del desarrollo,* que se expresa en la vigencia en la vida social de valores morales como el respeto a la verdad, la honradez, el sentido del deber y la justicia, la consideración al prójimo, la solidaridad, el espíritu de servicio y el anhelo de perfección.

4. Si miramos la realidad de América Latina y del mundo en desarrollo a la luz de estos criterios, surgen con claridad los grandes desafíos éticos a que ella nos aboca. De-

safíos que, en mi opinión, se plantean no sólo a estos países, sino también a las naciones del mundo rico o desarrollado. Se trata de algunos de los más serios interrogantes morales a que la Humanidad debe dar respuesta al iniciarse el nuevo milenio.

El tipo de sociedad y de cultura que prevalece en nuestros días, al menos en el mundo occidental, es un sistema de convivencia humana cuyo eje central es el mercado. De las *"economías de mercado"* –sin duda las más eficientes para crear riqueza, pero injustas para distribuirla– estamos pasando a *"sociedades de mercado"*, en las que prevalece una cultura materialista y economicista en la que el *"tener"* vale más que el *"ser"* y, consiguientemente, las personas se convierten en esclavas de las cosas.

Esto ocurre paralelamente a un proceso de creciente individualismo: de la afirmación de la libertad individual como el valor más importante, que lleva a las personas a ser hostiles a cualquier clase de regulaciones –ya provengan del Estado, de tradiciones culturales y aun de lazos familiares–, se pasa a una especie de egocentrismo que las induce a vivir preocupadas sólo por sí mismas y por su entorno más cercano, indiferentes a lo que ocurra en el mundo y hasta en su propio país, a menos que afecte sus intereses personales.

Consecuencia y expresión de este fenómeno son el egoísmo, el consumismo y la competitividad prevalecientes. La preocupación por nuestra propia vida nos torna indiferentes a los dolores ajenos. Aunque las noticias de catástrofes suelen conmovernos, rara vez nos interesamos por la suerte de la gente pobre que vive en nuestras vecindades. En esta ciudad, la capital del mundo, el espectáculo de las personas que se alojan en la calle –¡aquí, frente a este banco!– no causa ninguna conmoción. No puedo ocultar que es algo que me escandaliza.

La adquisición de bienes de consumo pareciera haberse convertido en el fin de la existencia humana. El afán de bienestar personal, cuyo logro depende generalmente

de los ingresos pecuniarios de que se disponga, suele generar una agresiva competencia, que convierte a los compañeros en rivales y agudiza el individualismo. Los atractivos con que la propaganda adorna a las mercaderías que se ofrecen y las tentaciones del crédito fácil exacerban el consumismo y el individualismo, que a su vez conspiran contra la necesidad de incrementar el ahorro indispensable para impulsar el desarrollo, convierten a las personas en esclavos de las cosas y generan una especie de nueva idolatría que me recuerda la adoración del becerro de oro con que su pueblo traicionó a Jehová.

¿En qué medida, en esta cultura prevaleciente, tienen vigencia los conceptos de "bien común", "derechos humanos", "justicia" y "solidaridad"? ¿Hasta dónde la lógica de los mercados se concilia con esos valores? ¿O es que la actividad económica es autónoma con respecto a la moral?

Preocupado, sin duda, por la contradicción –por no decir escándalo– que esta realidad significa en sociedades que se dicen cristianas, el ex Director Gerente del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, en un Seminario celebrado en Roma hace dos o tres años, sostuvo que "a la mano invisible del mercado hay que agregar la mano fuerte de la justicia del Estado y la mano de la solidaridad".

Suscribo plenamente esta afirmación, que entiendo como el camino indispensable para conciliar el desarrollo con las exigencias de la ética.

5. ¿Hasta dónde estos conceptos de "justicia" y "solidaridad" rigen o pueden regir en la realidad económico-social prevaleciente en nuestros días?

Esta realidad se caracteriza principalmente por los siguientes rasgos:

a) los mecanismos de mercado libre y de empresa privada prevalecen como los más eficientes para crear riqueza y tienden cada vez a mayor liberación. Nuestro tiempo ha

sido y es testigo de distintos procesos de privatización y desregulación de la economía;

b) asombrosos adelantos tecnológicos, especialmente en el campo de la informática, han provocado el proceso de globalización que vive el mundo, sobre todo en el ámbito económico. El manejo de las economías es cada vez menos nacional, aun para las grandes potencias; las decisiones económicas importantes dependen mucho menos de los gobiernos que de fuertes grupos financieros. Las bolsas de comercio suelen tener más poder real que los Parlamentos;

c) el "conocimiento" se ha convertido en el factor más decisivo de la producción, disminuyendo la importancia relativa de las materias primas y de la mano de obra. Aunque la productividad del trabajador crece, los cambios tecnológicos provocan inestabilidad en los empleos y el costo del trabajo constituye un porcentaje cada vez menor en el precio de los productos industriales;

d) paralelamente, el mundo sufre un proceso de grave deterioro del medio ambiente, de explotación indiscriminada de los recursos naturales y de poco respeto por la biodiversidad, fenómenos que afectan especialmente a los países en vías de desarrollo; y

e) aunque la economía mundial crece a ritmos jamás antes imaginados, este crecimiento llega de manera abismantemente desigual a la población del planeta. La economía de mercado libre en este mundo globalizado es muy eficiente para crear riqueza, pero muy injusta para distribuirla.

En este contexto, la proposición de Camdessus de introducir los valores de "justicia" y de "solidaridad" en el funcionamiento de la vida económica resulta una exigencia ética ineludible.

Hacerlo significa aceptar que la libertad de los mercados no es un dogma intocable –como postula el pensamiento neo-liberal–, sino que admite limitaciones en ra-

zón del bien común. Cada Estado, en el ámbito nacional, y la Comunidad de las Naciones, en el internacional, pueden y deben decidir las regulaciones indispensables para asegurar que el funcionamiento de los mercados no lesione o vulnere la justicia.

Y si queremos llegar a niveles de existencia y calidad de vida que merezcan llamarse humanos, pienso que a la libertad de los mercados regulada por la justicia del Estado hay que agregar la "solidaridad", entendida como actitud moral y social de aceptación de la interdependencia entre los hombres y entre las naciones, que nos lleve a empeñarnos todos en la búsqueda del bien común. Bien común que es, a la vez, el bien de todos y el de cada uno y supone el reconocimiento de la dignidad de todas las personas como miembros de la familia humana y de las múltiples comunidades a que naturalmente pertenecemos. De lo cual fluye, como obvia consecuencia, la necesidad de superar el individualismo mediante la organización comunitaria en que los seres humanos se concierten para ayudarse recíprocamente, defender sus derechos y buscar el bien común.

6. En este noble afán de encontrar caminos para que los fueros de la ética rijan en el ámbito del desarrollo económico, el concepto fundamental de "derechos humanos", solemnemente consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los pactos internacionales que la complementan, proporciona criterios pertinentes para lograrlo.

Como ha dicho Juan Pablo II, "no sería verdaderamente digno del hombre un tipo de desarrollo que no respetara y promoviera los derechos humanos, personales y sociales, económicos y políticos, incluidos los derechos de las naciones y de los pueblos" (Encíclica Sollicitudis Rei Socialis).

Pienso que dicha Declaración Universal, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de

diciembre de 1948, es el acontecimiento más revolucionario y de mayor trascendencia del siglo que acaba de concluir. Cierto es que la afirmación de los derechos del hombre había sido expresada en múltiples ocasiones y de variadas maneras a lo largo de la historia. Pero la novedad y el mérito de la Declaración Universal fue que, por primera vez en la historia, prácticamente todas las naciones de la Tierra proclamaron a los derechos humanos como el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su efectivo reconocimiento y aplicación universales.

Como recuerda Maritain en su libro *El hombre y el Estado*, la Declaración Universal nació y fue posible porque los representantes de los diversos Estados y Naciones que la elaboraron y la suscribieron, a pesar de las diferencias religiosas, filosóficas, culturales y políticas que los separaban, fueron capaces de ponerse de acuerdo en cuáles son los derechos fundamentales con que debe contar el hombre en su existencia personal y social, aunque no compartieran las mismas concepciones sobre "una justificación racional común de tales conclusiones prácticas y derechos". Lo que, según el filósofo, demuestra "la posibilidad de un acuerdo práctico entre hombres que teóricamente se oponen entre sí".

Ahora bien, si el concepto de derechos humanos –inherentes a la dignidad de las personas– ha llegado a ser la piedra fundamental sobre cuya base debe construirse la convivencia entre los hombres y entre las naciones, ineludible es concluir que la vida económica de las sociedades no debe desenvolverse al margen de la consideración y respeto que esos derechos merecen en cuanto imperativo ético formalmente aceptado como obligatorio por todas las naciones.

Los derechos al trabajo, a un remuneración equitativa, al descanso, a la seguridad social, a la educación y a un nivel de vida que asegure a toda persona y a su familia la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica –como asimismo los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez y vejez, que consagran los arts. 22 a 26 de dicha Declaración Universal– son imperativos –no sólo buenos deseos– que la Humanidad ha consagrado como obligatorios para todas las Naciones y que, por consiguiente, a todas exigen hacer lo necesario para que se concreten en la realidad.

Lo mismo rige, en mi opinión, respecto a los derechos consagrados, con mayor detalle y especificación, en el Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales adoptado por la Organización de Naciones Unidas. Asimismo constituye un compromiso de todas las naciones el "derecho al desarrollo" que esa Organización proclamó en Declaración de diciembre de 1968. Cualquiera que sea la fuerza jurídica de esta Declaración y de aquel Pacto, no puede caber duda alguna en cuanto a su obligatoriedad moral. Cuando hablamos de ética y desarrollo, es ineludible considerar los derechos y deberes correlativos que estos compromisos internacionales entrañan, al menos como una especie de "carta de navegación" que debiera, en mi concepto, orientar la conducta de los agentes de la vida económica y, sobre todo, de los Estados y de la Comunidad Internacional.

Comprendo que los fenómenos económicos tienen sus propias reglas de funcionamiento que limitan la discrecionalidad humana para dirigirlos al arbitrio de los gobiernos. Pero asevero que si hablamos seriamente de ética en materia de desarrollo, ni los actores de los procesos económicos, ni los Estados, ni la Comunidad Internacional pueden rehuir los deberes que a todos nos imponen la primacía del bien común sobre cualquier clase de intereses particulares y el respeto a los compromisos internacionales sobre derechos humanos.

Confío en que las reflexiones de este Encuentro nos ayuden a progresar en la tarea –cada vez más necesaria y urgente– de consensuar los parámetros éticos indispensables para humanizar los procesos de desarrollo.

La preeminencia de lo social: la reducción del abismo entre el discurso ético y las duras prácticas del crecimiento regido por el mercado

Ignacy Sachs

"Nuestra época exige la valentía de enfrentar la elección urgente entre un mundo con dos velocidades, en donde el 80% de los seres humanos quedarán estancados en una miseria creciente, y otro, en donde la tierra sea para todos los hombres, en donde los más favorecidos, entre los que nos contamos nosotros, tienen que aceptar perder parte de sus comodidades."

"El mercado, la tecnología o incluso la ciencia, no tienen ningún derecho de dictar nuestras elecciones de vida."

Jacques Testart (*La science réduite à l'expertise technique*, París, 1997).

1. Una de las múltiples formas de definir el desarrollo es: crecimiento económico subordinado al doble imperativo ético de la solidaridad sincrónica con la generación actual (social), y de la solidaridad diacrónica con las generaciones futuras (ambientales).

Siguiendo a A.K. Sen, el desarrollo puede ser reinterpretado como la ampliación efectiva de todas las libertades positivas y negativas de todas las personas, o como lo expresa Paul Bouchet, "donner à tous les droits de tous" (darle a todos los derechos de todos).

2. La ética económica y social se ha transformado en una disciplina académica respetada (y respetable), con un campo bien establecido y excelentes publicaciones (véase en especial a Christian Arnsperger, Philippe Van Parijs).

Cada vez más las empresas consideran que la ética constituye para ellas un asunto serio (véase, por ejemplo, el artículo de Amy Zipkin "For Big Companies, Questions about Ethics are Serious Business", *International Herald Tribune,* 20 de octubre de 2000).

3. Sin embargo, el abismo existente entre el discurso ético y las duras realidades del crecimiento regido por el mercado, no hace sino acentuarse. Las desigualdades sociales están creciendo (véase Bouchet y, para América Latina, B. Kliksberg). Contrariamente a las promesas neoliberales, hasta ahora, la globalización no ha mejorado las condiciones de la mayoría pobre del mundo. Las expectativas asociadas a las tecnologías de la información han sido muy exageradas, como lo reconociera Bill Gates ("Soy uno de los mayores creyentes en las tecnologías digitales y en lo que estas pueden lograr. Soy uno de los mayores creyentes en las fuerzas del mercado y en lo que estas pueden lograr. Pero existen dos o tres mil millones de personas, casi la mitad de la población, que aunque utilizaran estas dos cosas de una manera muy inteligente y muy eficiente, no les permitirían resolver sus problemas más urgentes", mencionado por Sam Howe Verhovek, "Gates Nettles the Digital World with a Message about the Poor", *International Herald Tribune,* 4-5 de noviembre de 2000). (Véase también en relación a esto, el excelente ensayo de Gilberto Dupas.)

Al respecto, véase también la franca declaración de Krakow, cofirmada por Jerzy Buzek, Primer Ministro de Polonia, en referencia a la conclusión de la conferencia de Bancos Europeos de Alimentación del 26 de mayo. Los participantes indagaron "con gran interés el crecimiento de la pobreza, el hambre y la desnutrición que acompaña al de-

sarrollo económico y la transformación democrática –especialmente en los países de Europa Central y Oriental–. Un número creciente de sus ciudadanos se encuentran marginados económica y socialmente de la sociedad. Reconocemos también que las soluciones a estos problemas no incumben exclusivamente al ámbito de los países en desarrollo".

Las divisiones en la aldea global han sido acertadamente planteadas por el documento "New Century-New Challenge" preparado por Kofi Annan para la Cumbre del Milenio: de cada mil habitantes de la aldea, 150 son ricos, 780 pobres y 70 están en la transición. El ingreso promedio es de 6.000 dólares al año, pero el 86% queda en manos de la quinta parte más acomodada, mientras que cerca de la mitad de la población vive con menos de dos dólares por día. 220 son analfabetos (de los cuales los dos tercios son mujeres). Menos de 60 poseen una computadora. Sólo 24 tienen acceso a Internet. Más de la mitad no ha hecho, ni recibido nunca, una llamada telefónica.

4. Bajo estas circunstancias, cabe hacerse una pregunta fundamental: ¿es acaso posible revertir estas tendencias confiando en un crecimiento regido por el mercado? ¿Es posible disfrutar de la calma interior de Gandhi, y al mismo tiempo actuar en los mercados con la rudeza de Gengis Khan, tal como lo sugiere un anuncio en el *London Economist*?

Hablando en serio, ¿sería posible evitar los aspectos negativos de la *sociedad de mercado*, y darle al mismo tiempo total apoyo a la *economía de mercado*, como sugieren los socialistas franceses, en tajante contradicción con los escritos de Karl Polanyi?

En otras palabras, ¿debemos darle preeminencia a las consideraciones de la eficiencia económica, aceptando implícitamente el carácter ineludible de la polarización social, derivada de la marginalización y exclusión de amplias

masas de productores ínfimos, y concentrar la acción del Estado en políticas sociales compensatorias? O bien, ¿tenemos que diseñar, con la ayuda de una dirección visible, nuevos modelos de economía mixta (el invento más importante del siglo XX, según palabras de Dana Rodrick) que vayan más allá de la eficiencia de las asignaciones (de Smith) y de la eficiencia de la innovación (de Schumpeter) y traer a la palestra a las tres restantes: pleno empleo (Keynes), eficiencia distributiva y ambiental?

5. Algunos elementos para la construcción de una economía mixta, concebida en torno al concepto de predominio de las metas sociales del desarrollo, pueden ser:

a) Los criterios sociales, claramente planteados en 1969 por Dudley Seers: ¿qué ocurre con el desempleo, la desigualdad y la pobreza?
b) Los criterios ambientales: rehabilitación de los suelos, fijación del carbono, conservación de la biodiversidad (haciendo buen uso de la misma); véase Larrère.
c) Las premisas institucionales: refuerzo de la democracia local (por ende importancia de la delegación de poder y de la planificación participativa, con miras a proponer estrategias en favor de los pobres, que exploren las potencialidades del crecimiento regido por el empleo (Kalecki) y ataquen directamente las raíces de la desigualdad (reformas agrarias). Acoger los cambios en la forma de pensar del PNUD y del Banco Mundial, que vayan en esas direcciones.

Por ende, la clave para reconciliar al crecimiento económico con el desarrollo social reside en el ámbito de las políticas, en la habilidad de darle al proceso de desarrollo la guía necesaria, bajo la forma de un proyecto desarrollado democráticamente y diseñar un sistema de regulación de las esferas pública y privada de nuestras vidas. Al igual

que en la regulación de las economías mixtas, para llegar a un arreglo entre el enfoque orientado hacia las necesidades y el regido por el mercado, se deben abordar tres temas:

- la armonización de las metas social, ambiental y económica;
- la promoción de asociaciones entre los regentes del proceso de desarrollo: los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, el mundo empresarial y un Estado reducido pero eficiente (la llamada *economía negociada*);
- la articulación de los espacios de desarrollo, desde el local hasta el mundial, pasando por el regional y el nacional.

6. En conclusión, ni los cambios en el discurso, ni los cambios en el pensamiento podrán ayudar, si no se traducen en acciones. Si esto último no ocurre, pueden incluso llegar a tener un efecto perverso. Una de las experiencias más tristes del siglo XX ha sido precisamente la de los discursos generosos, con la intención de encubrir acciones criminales.*

* Algunos de los discursos de Stalin son significativos al respecto. El 4 de mayo de 1935, dirigiéndose a los futuros oficiales del Ejército Rojo dijo: *"de todos los capitales valiosos que existen en el mundo, el más valioso y el más decisivo es el pueblo".*

Enfoque y seguimiento éticos de las políticas económicas

Jorge Arturo Chaves

Más allá de la buena voluntad

Con diversas estrategias de crecimiento y desarrollo, Latinoamérica ha realizado múltiples esfuerzos por transformar una situación en la que ni las altas cifras de pobreza ni las de inequidad y desintegración social parecen doblegarse. También durante muchas décadas, estos intentos han estado acompañados de una creciente conciencia de que el reto además de técnico y económico, es también un desafío ético. Se trata, en el fondo, de salvar valores de justicia, libertad, equidad y solidaridad, esenciales para la supervivencia de la dignidad humana en la región. Muchas veces esta conciencia, con enorme voluntad y empuje se ha traducido en cruzadas de fortalecimiento de la dimensión ética personal de dirigentes, asesores y funcionarios, por ejemplo, en el combate a la corrupción. También, en otro nivel, aunque con parecida inspiración, repetidas veces se ha hecho ondear la bandera de la transformación del sistema económico y social, en busca de otro cuyos fundamentos éticos, se dice, desplacen al individualismo egoísta que prevalece actualmente. A veces, esta transformación del sistema se ha buscado por vías pacíficas y conforme a mecanismos electorales. Otras, lamentablemente, con esfuerzos que quedan atrapados en espirales de violencia de muy alto costo, sobre todo para los sectores más humildes del pueblo latinoamericano.

Sin subestimar en modo alguno los esfuerzos por consolidar la ética personal de los actores de esta trama, ni los de quienes intentan mejores fundamentos éticos para la organización institucional socioeconómica de la región, parece necesario abrir otra dimensión en este empeño. Esta sería la de diseñar mecanismos de análisis, planeamiento y evaluación ética *en* el diseño de las políticas económicas (el *policy making*, como dicen en inglés). Este enfoque adicional parece adecuado para superar esa brecha entre ética y economía que persiste, aunque no en exclusividad, con dolorosas consecuencias en nuestro subcontinente.*

De la utopía a la política económica

Necesidad de procedimientos racionales para integrar ética y economía

El divorcio existente por largo tiempo entre la ética y la economía a veces lamentablemente se ha afianzado con bienintencionadas posiciones moralizantes que pretenden influir *desde fuera* –por lo demás, sin lograrlo– en la conducción del proceso que sigue la economía nacional e internacional. Pueden ser discursos acertados y expresiones honestas en cuanto tales, de grupos preocupados por una mejora de la situación, pero que no trascienden el nivel de un voluntarismo ineficaz. Al permanecer extrínsecas a las políticas económicas, sin pretenderlo reafirman más bien la dicotomía, el paralelismo de ambos discursos, el ético y el científico. Cada vez más, por esto mismo, se puede descubrir la necesidad de superar esa brecha integrando ética y economía, ética y políticas económicas, por medio de

* El planteamiento que se hace en el presente trabajo se basa en lo esencial que he desarrollado ampliamente en Jorge A. Chaves: *De la utopía a la política económica,* Salamanca, 1999. Referencias a esa obra serán útiles para aclarar aspectos que aquí se exponen muy sintéticamente.

procedimientos racionales, en los que se articulen la reflexión analítica de la ciencia con la del pensamiento normativo de la ética, en un análisis coherente con las finalidades propias de una y otra. Sólo así podremos aproximarnos simultáneamente a objetivos de eficiencia y de justicia, de productividad y de equidad, de competitividad y solidaridad en las formas de organización social y de convivencia humana realmente solidarias.

En el espacio del proceso de elaboración de políticas económicas

Semejante esfuerzo plantea diversos retos. Por una parte, este tipo de enfoque exige la comprensión y aceptación de las normas, de los valores, de los planteamientos éticos, a través de procedimientos racionales, y no por medio de persuasiones voluntaristas y moralizantes que apelan ante todo a sentimientos. Esto es así, tanto por la necesidad de universalidad en el consenso buscado, como por la naturaleza misma del diálogo entre la ética y la disciplina económica. Por otra parte, nuestra reflexión se ubica en el campo de la elaboración de las políticas económicas (*policy making*), por considerar que ese es el espacio privilegiado y concreto en el que se juega lo ético en economía, por ser allí donde tienen lugar principalmente las posibles contradicciones entre la dinámica de la misma y la realización de los valores deseables. Es decir, sin subestimarlos, no son prioritarios en nuestro enfoque el campo de la ética personal, ni la discusión sobre la eticidad de los fundamentos del sistema económico imperante. En el primer caso, la calidad de los actores o agentes económicos no conlleva automáticamente la posibilidad de transformación de la realidad socio-económica, la cual está condicionada por el tipo de instrumentos que se utilice para intentarla –es decir, las instituciones y, de modo particular, las políticas públicas–. En el segundo, el *sistema* –es decir, ese conjunto ar-

ticulado de la economía cuyos componentes se relacionan entre sí de forma unitaria y con cierta permanencia, no como un mero agregado de elementos–, se construye y adquiere realidad, de hecho, en la práctica cotidiana. Es decir, *viene a la existencia y se refuerza en ella* con las prácticas económicas cotidianas, dentro de las cuales las políticas públicas desempeñan un rol clave a nivel macroeconómico de manera directa, y sobre todo el sistema indirectamente.

Podemos agregar a estas razones la importancia que tiene para nuestro enfoque la consideración y evaluación no sólo de los *resultados científica y técnicamente factibles y éticamente deseables,* sino *del proceso* por el cual se llega a dichos resultados. Para evaluar éticamente y con perspectiva interdisciplinaria los problemas de pobreza y los retos de desarrollo interesa atraer la atención no sólo sobre situaciones resultantes, sino sobre cada uno de los pasos que condujeron a las mismas, que es cuando se pone en juego la responsabilidad de los diversos actores en la selección y conformación de cada política. Ya en la manera de realizar esos momentos del proceso quedan determinados muchos rasgos de los resultados que se logren.

Esta manera de ver las cosas queda más afianzada e ilustrada si miramos concepciones de pobreza y desarrollo en las que este se concibe de manera tal que los resultados o metas que se quieren alcanzar no son independientes por completo de la naturaleza del proceso que se emprende para obtenerlas. Un ejemplo de esta manera de ver las cosas, en mi opinión, es el concepto de desarrollo como libertad de Amartya Sen (Sen, 1999). En esta concepción Sen define el desarrollo en términos de libertades sustanciales. Una idea básica consiste en afirmar que *tanto* el principal *objeto* como el principal *medio* del desarrollo es la ampliación de la libertad humana. Viendo el desarrollo como un proceso de ampliación de libertades reales que la gente disfruta, en este enfoque la expansión de libertades es considerada como fin primario (rol constitutivo) y co-

mo medio principal del desarrollo (rol instrumental). Mientras que, por contraste, dentro del enfoque de ingreso y producto cabe preguntarse si la participación política conduce al desarrollo, en cambio en el enfoque de desarrollo como libertad, la participación política y el disenso son *partes constitutivas* del desarrollo, además de que en la perspectiva instrumental estos derechos y libertades son también muy efectivos para el progreso económico (Banco Mundial, 1991).

Reconociendo la importancia *en sí* de la libertad para la realización del ser humano, Sen añade un matiz sobre el papel *instrumental* de esa misma libertad, lo que explica en relación a cinco tipos de libertad: libertades políticas; facilidades económicas; oportunidades sociales; garantías de transparencia y seguridad protectora. Todas ellas, además de contribuir a la capacidad general de una persona para vivir libremente, tienden a complementarse, se interconectan y refuerzan conforme a nexos que son importantes a la hora de considerar las políticas de desarrollo. De allí que el análisis del desarrollo deba atender a los nexos empíricos entre ellas. La libertad no sólo es el objeto primario del desarrollo, sino que, además, constituye cada uno de los medios principales para su logro.

Valga este ejemplo para enfatizar la idea del vínculo estrecho que puede descubrirse entre las características de los resultados de un proceso de desarrollo y los rasgos de elaboración de las políticas con que dicho proceso es llevado a cabo. Y con esto se subraya la importancia de atraer la atención hacia una reflexión ética sobre el *proceso*, en la dinámica del *policy making*, o elaboración de las políticas públicas.

Una perspectiva y principio fundamental: el carácter dialógico del proceso de elaboración

Ya desde ahora conviene establecer que la perspectiva ética principal que se asume en este planteamiento es la de

una *ética dialógica*. Desde este tipo de enfoque, ciertamente no se enfatiza la evaluación ética de las políticas económicas por referencia a los contenidos materiales de determinados principios morales, sobre los que puede haber en toda sociedad pluralista una diversidad de interpretación. Lo que se subraya, en cambio, es un *procedimiento* conforme a *reglas* muy bien establecidas, que garantice una comunicación respetuosa y libre. Respetuosa de las concepciones de los diversos participantes interesados, en cuanto potencialmente afectados por los resultados de dichas políticas. Respetuosa también, por tanto, de los intereses de todos. Y libre, en el sentido de que para que el diálogo y los acuerdos que se consigan con él sean conducentes a resultados justos o correctos, es preciso salvaguardar la libertad y dignidad plena de todos los interlocutores. En ese sentido, se deben asumir al menos los siguientes principios para regular el diálogo (García-Marzá, 1998): el principio de *inclusión* que garantiza la participación de todos los afectados potenciales por las consecuencias de lo que se debate; el principio de *igualdad*, que garantiza que todos pueden participar en unas condiciones de iguales oportunidades y total simetría en acceso a información, ausencia de presiones, posibilidad de expresión, etcétera; y el principio de *reciprocidad*, conforme al cual todos los intereses deben ser considerados por igual y estar abiertos a la revisión argumentativa.

Apertura a una solución racional de la brecha entre ética y economía

Así pensado, se trata, entonces, de un procedimiento racional que trasciende la racionalidad instrumental particular de la sola economía. A diferencia de esta, la que encierra el enfoque en el que nos estamos ubicando se define por varias características propias. Por una parte, por la afirmación práctica del carácter dialógico de la razón, aso-

ciada al reconocimiento recíproco de los interlocutores como personas. Sin la existencia de este no tendrían sentido y validez sus acciones comunicativas. Por otra, por la orientación a construir una unidad formal dentro de una sociedad que es pluralista en su forma de entender una vida buena y feliz, y los caminos para alcanzarla. Y, finalmente, es también racional, por cuanto el proceso dialógico compromete a quienes participan en él a poner las condiciones materiales y culturales para que sus miembros, actuando realmente como personas, como interlocutores válidos, alcancen decisiones ética y técnicamente más favorables para todos (cfr. Cortina, 1992).

Conforme a estos rasgos del enfoque, se puede empezar a comprender por qué el análisis ético que aquí manejamos es un análisis que se centra en el *proceso* de elaboración de las políticas económicas y que, por tanto, desde un punto de vista analítico, privilegia éticamente la consideración del *método* o *procedimiento* para definir las formas de ataque a la pobreza y de impulso al desarrollo. Esta decisión es justificable tanto epistemológicamente como en el campo del análisis socioeconómico. Además permite, según puede descubrirse en su aplicación, una práctica de mayor aceptación por parte de cuantos entren a formar parte de la discusión a pesar de sus probables concepciones valorativas distintas. Implica, por tanto, una mayor aplicabilidad política.

Ventaja epistemológica del énfasis en el proceso de elaboración de políticas económicas

En el plano epistemológico, acordar determinados requisitos del proceso de elaboración de las políticas económicas, como exigencia ética, en una sociedad pluralista nos permite encaminarnos hacia consensos fundamentales en ese campo, obviando las posibles desavenencias que surgen, sin duda, al enfatizar acuerdos sustantivos en cuanto a

modos probablemente distintos de entender los ideales de vida. Sin duda que "las formas de vida buena, los ideales de hombre, la especificación de las virtudes o el contenido de las normas dependen de los distintos contextos, de modo que la 'sustancia' moral varía diacrónica y sincrónicamente" (Cortina, 1995). Difícil, por lo mismo, establecer un juicio ético sobre resultados aceptables por todas esas diversas perspectivas. En cambio, sin necesidad de recurrir al establecimiento de un acuerdo sobre fines últimos, a nivel de metafísica y teleología, puede abrirse la posibilidad de valorar éticamente el proceso seguido en la medida en que se observa un *procedimiento racional formal* que garantice la mejor participación de todas las personas y grupos afectados por las decisiones que se quiere tomar. Este procedimiento respeta la coincidencia en fines y aspiraciones empíricamente accesibles, alcanzadas desde principios y normas morales probablemente diversas. Igualmente trasciende las praxis particulares concretas y etnocentristas, facilitando el logro de consensos normativos universales. En su realización –con tal de que sea un diálogo *reglado* estrictamente en su propósito de alcanzar consenso– conlleva la calidad ética del respeto a la dignidad personal de cada uno de los participantes y a su manera de percibir los efectos sobre sí mismos de las políticas económicas que se quiere establecer.

Ventaja socioeconómica

Desde el punto de vista del análisis socioeconómico, la importancia de esta perspectiva puede clarificarse de entrada en la medida en que establecemos que nuestro concepto de desarrollo, como concepto dinámico, reclama ciertos rasgos como esenciales no sólo para el término de llegada, sino también para el proceso que conduce a este. Es en ese sentido que la participación de todas las personas y grupos potencialmente afectados por una política

económica que se quiere aplicar, deviene una condición fundamental del proceso deliberativo previo. Esta afirmación supone la concepción del desarrollo en sentido pleno, como una situación en la cual la democracia y la participación no son accidentales sino, por el contrario, constitutivas del mismo (cfr. Sen, 1999).

Una ventaja adicional: la aplicabilidad política

Al incluir la participación de todas las personas y grupos afectados potenciales, la exigencia de un proceso racional de elaboración de políticas económicas puede comprenderse como un requisito ético fundamental, tanto desde el punto de vista epistemológico, como socioeconómico. Pero además, decíamos, permite políticamente una mayor aplicabilidad y ofrece, por tanto, mayor garantía de éxito. Apenas es necesario recordar cómo propuestas discutidas en procesos participativos pueden dar lugar razonablemente a estas expectativas.

El énfasis en procesos y su impacto ético en los resultados sustantivos

El énfasis colocado en las condiciones del proceso no implica una subestima de los contenidos sustantivos de los acuerdos. No se trata, simplemente, de una opción por una posición *procedimentalista* versus otra *consecuencialista*, para utilizar términos habituales en enfoques éticos académicos. Por el contrario, el carácter dialogal, la importancia concedida al pluralismo académico y al consenso como medios para llegar a una deliberación exitosa sobre una política económica a adoptar, garantizan que la sustancia de esta representará más fielmente contenidos que corresponden a los intereses de todos los afectados y no sólo a los de unos pocos ni a los de una particular interpretación de la reali-

dad. En ese sentido, la forma ética de realizar el proceso nos parece que condiciona el carácter ético de los resultados, lejos de desinteresarse por ellos. No debemos olvidar que en las éticas que centran su atención en resultados se corre el riesgo de disolver lo moral en ontología, psicología, teología o sociología, porque son estas disciplinas las que descubren en qué consisten los bienes humanos particulares (Cortina, 1995). En procedimientos y premisas que pueden tener un poder generador de consenso se expresa dialógicamente la forma de una voluntad racional que, por su misma naturaleza, se quiere universal, y con ello se puede dar cuenta del universalismo pretendido por las normas morales, cosa imposible para quienes atienden sólo a contenidos, por su propia naturaleza, variables (Cortina, 1995).

El pluralismo académico como enriquecimiento del diálogo racional

Hemos hablado de principios conforme a los cuales el carácter dialogal del procedimiento adquiere su condición ética. Sin embargo, hay otro elemento ya sugerido que complementa esta o, si se quiere, la precisa aún más. Se trata de lo que puede llamarse *pluralismo académico o teórico,* aludiendo con esto a la disponibilidad que debe de existir para los participantes en el diálogo, de conocer las alternativas más relevantes entre las que podrán elegir la política económica más conveniente para todos. La negación o ignorancia de alternativas, o la imposición de una sola visión de teoría económica, es doblemente deficitaria. Por una parte, porque, aun asumiendo buena intención en quienes la proponen, parece desconocer el carácter hipotético de la disciplina económica. Por otra, porque con este proceder limita a los participantes en el diálogo en su libertad de escoger y precisamente en algo que es fundamental por sus implicaciones en términos de costos individuales y sociales de oportunidad.

Pero la introducción de esta consideración de alternativas teóricas relevantes añade al proceso todavía nuevas dimensiones. De hecho lo que se aporta de esta manera es una visión más científica y precisa del *margen de acción* con que se cuenta. Se está entrando así a conocer *las condiciones reales de factibilidad social, política y económica* para la decisión que colectivamente se asuma. Es decir, condiciones de factibilidad para realizar los valores éticos que se persiguen. Se está entrando, entonces, en el campo de una ética efectivamente *factible*, porque al identificar dichas condiciones se puede dar a los valores que se buscan una definición concreta de su contenido histórico, no dejándolos en un enunciado genérico y abstracto. Una ética factible o posible es algo que responde de manera muy adecuada al carácter práctico que debe tener toda ética.

En lo cotidiano, este tipo de análisis permite superar formas deformadas de aspiraciones utópicas que confunden los diversos horizontes temporales de la acción, sin considerar lo que es posible en cada uno de ellos. Pero también permite superar pragmatismos chatos que limitan las posibilidades de las políticas públicas a una visión unilateral, desde una escuela específica.

Realización de valores con el énfasis en procesos

Así entendido, en consecuencia, un proceso de elaboración de políticas económicas, construido sobre la participación de todos los grupos y personas afectadas, sobre el respeto a cada uno de ellos y sus intereses, *regulado* para garantizar estos rasgos, garantiza *por su propia realización* los valores de justicia, equidad, libertad y solidaridad, que además transfiere a los resultados, dentro del marco de una ética factible.

La deliberación como condición ética para la decisión

Este es el tipo de procedimiento que consideramos clave para decidir el carácter ético del proceso de elaboración de las políticas económicas. Como puede apreciarse, se centra en el momento deliberativo del proceso y no en el de la toma de decisiones que, como es habitual en nuestras democracias occidentales, está reservado a determinados organismos de gobierno. Sin embargo, si estos deciden sobre la base de los resultados de un proceso semejante, no cabe duda de que las decisiones serán más racionales, más éticas y más profundamente democráticas. "El momento clave del *compromiso moral* no es, pues, el de la toma de decisiones. La toma de decisiones en un mundo que no dialoga en condiciones de racionalidad y en el que no existe medio de saber si los participantes en el diálogo están argumentando en serio o defendiendo sus intereses particulares, es un momento de la acción en que es preciso recurrir a mecanismos imperfectos, como la regla de las mayorías" (Cortina, 1995:158).

Por lo demás, este ligamen que se establece entre la ética y el carácter dialógico del proceso deliberativo, sirve para resaltar que priorizamos una ética de principios y de aptitudes, más que de normas y de resultados. Sin desestimar estos, que siempre serán imperfectos e incompletos, por falta de información, la revisión será en todo momento posible, y salvaguardando los rasgos del proceso, el momento ético estará realizado (cfr. *ibídem*).

El método de evaluación ética interdisciplinaria propuesto

Es dentro de esta perspectiva que proponemos nuestro enfoque metodológico para investigaciones referentes a políticas económicas, en particular orientadas al desarrollo y al combate contra la pobreza (Chaves, 1999; en especial el capítulo VI). Por consiguiente, en cada proceso de ela-

boración de políticas económicas nos interesa saber cómo se han realizado los siguientes aspectos:

- La participación de todos los grupos y personas potencialmente afectadas por las políticas en vías de aplicación.
- La consideración de todas las políticas relevantes como instrumentos alternativos para alcanzar los objetivos propuestos. Es decir, conocer los costos de oportunidad implicados al elegir determinada política.
- La identificación de los impactos de cada política alternativa sobre la estructura de relaciones sociales y sobre el medio ambiente.

El elemento participativo

Es garantía de que la dimensión de libertad y democracia, constitutiva del desarrollo y obstaculizada por la pobreza, se incorpora durante el proceso mismo y no sólo se intenta rescatar en el momento de los resultados, quizá ya, entonces, demasiado tarde. Esta participación de todos los potencialmente afectados se realiza *en el diálogo previo*. Primero para autocontrolar que se incluyen todos los afectados. Luego, entre estos, para determinar los valores rectores de la estrategia global. En realidad, sin este momento inicial dialógico se correrá luego el riesgo de omitir una preubicación adecuada de costos y beneficios totales de la aplicación de determinada política. Y no se podrá de manera democrática determinar el para qué y el hacia dónde de todo el proceso, sin lo cual tampoco se podrá asumir luego racionalmente ninguna métrica para evaluar resultados.

Pero más allá del momento previo, este diálogo se debe mantener a lo largo del proceso como *elemento de control* y, sobre todo, ejercitarse al terminar el proceso de deliberación con una *propuesta consensuada* de la política económica más deseable.

La consideración de políticas alternativas

En realidad, un proceso de elaboración de políticas económicas, en las que no se pueda elegir entre diversas posibilidades, como herramientas o medios para alcanzar las metas, de antemano peca de dogmático o, al menos, de adaptación conformista a la estrategia vigente. Pero, además, es omiso en cuanto a la necesaria consideración de costos de oportunidad implicados en la elección de uno u otro instrumento de política económica.

La identificación de impactos

La referencia más orientadora que permite a los potenciales afectados pronunciarse y elegir entre diversas políticas alternativas no se reduce a la eficiencia y conveniencia de cada una en términos de productividad y competitividad. Por importantes que sean estas dimensiones, lo son aún más los impactos que una u otra política producirá sobre la estructura de relaciones sociales y sobre el medio ambiente. En el primer caso, por cuanto se pueden profundizar las asimetrías en las relaciones, al afectarse el ejercicio de diversas libertades en algunos grupos. En el segundo, porque los desequilibrios posibles entre el subsistema económico y el ecosistema global pueden acentuarse en detrimento, en definitiva, para todos y para todo el planeta. Este es uno de los aspectos en que puede verse más claramente cómo los requisitos del procedimiento condicionarán los resultados del mismo, por incluir o no las medidas de previsión adecuadas.

Reiteremos que esos tres aspectos, de suyo de carácter sociopolítico y económico, realizados de la manera dicha, garantizan la condición ética del proceso de elaboración de las políticas económicas (*policy making*), al introducir el principio ético fundamental del diálogo, el análisis de las condiciones de posibilidad socioeconómica y política de

los valores éticos y la medida de los impactos de las políticas económicas alternativas en términos humanos y ambientales. Es un procedimiento para satisfacer la aspiración enunciada al principio de este trabajo, de superar la brecha entre economía y economía por medio de procedimientos racionales.

Horizontes operativos de esta evaluación ética interdisciplinaria

Una observación sobre la aplicación de este método evaluativo debe referirse obligadamente a algunos límites en su aplicación. Aparte de la comprensible limitación que en determinados casos imponen las fuentes de información debemos señalar otros dos. El primero se refiere a la aplicación *ex post* de esta evaluación, cuando se intenta aplicar a un proceso que quizás utilizó otros criterios éticos de elaboración de políticas económicas y que, en todo caso, probablemente no utilizó explícitamente un planteamiento semejante al que aquí se propone.

El segundo tiene que ver más con una exigencia propia de la naturaleza de este método. Respondiendo a una concepción modélica de evaluación y no a una forma de aplicación del *benchmarking* o de la apreciación de *best practices*, se exige una aplicación diversificada y progresiva. Es decir, no se puede presuponer que haya una sola, ni siquiera muy pocas formas de realizar los aspectos ejes de la evaluación (participación, consideración de alternativas, valoración de impactos) sino, probablemente, tantas como situaciones históricas y geográficas, condicionamientos políticos y sociales, lo permitan. Asimismo la dinámica histórica, dentro de cada situación en la que se aplique, pide que se haga considerando el progreso relativo de las condiciones de organización de cada caso. Esto quiere decir, por ejemplo, que en la participación de *todos* los grupos y personas afectadas, se buscará también un *óptimo factible* según las circunstancias, siempre corregible en sucesivas evaluaciones.

Pero reconocidas esas limitaciones hay que defender la aplicabilidad potencial de este enfoque ético interdisciplinario a la elaboración *–ex ante–* y a la evaluación *–ex post–* de las políticas económicas. Quizá la exigencia de participación de todos los afectados potenciales, y la consideración de todas las políticas alternativas pueda constituirse en un elemento disuasivo, al juzgarlo como algo inviable o altamente dificultoso. Por lo mismo, vale la pena introducir aquí las referencias a otras prácticas similares como argumentos persuasivos.

Una experiencia de la ética empresarial

Dentro del desarrollo reciente de la ética de la empresa se ha ido produciendo un esfuerzo por incorporar a la vida empresarial el concepto de *balances éticos.* Dicho enfoque presenta una estructura de razonamiento análoga en varios aspectos a la aquí utilizada como propuesta de una "ética de las políticas económicas". Se trata de un desarrollo ético actual a nivel microeconómico que sirve de apoyo complementario a nuestro planteamiento en el plano macroeconómico. El nuevo enfoque del balance ético empresarial alcanza a proponer el establecimiento de la evaluación de la actividad empresarial, no centrando la reflexión moral en los intereses exclusivos de los directamente implicados en la empresa –trabajadores y patrones–, sino por medio del diálogo y posterior acuerdo *entre todos los intereses afectados.*

Alcanzan a afirmar en esta concepción, que una acción o decisión empresarial y la misma empresa como institución sólo puede considerarse ética cuando llegue a encontrar el acuerdo o consenso de todos los afectados por sus acciones. Se trata, más allá de un mero principio teórico, de un impulso a una nueva manera de ver la empresa, de la que forman parte esencial los grupos de intereses ligados por diversas vías a la actividad de la organización.

Precisamente por ese carácter práctico, esta teoría ha desarrollado también propuestas concretas para el diseño del balance ético en cada empresa. Este incluirá la identificación de los diversos grupos ligados o afectados, la definición de sus intereses y la elaboración de indicadores para medir la satisfacción de los mismos. Para comprender a qué se refiere cuando se habla de "todos los intereses afectados" esta posición de ética dialógica introduce el enfoque teórico de *stakeholders* (grupos de intereses), entendiendo por *grupo de interés* a cualquier individuo o grupo que pueda ser afectado o afectar las acciones, decisiones, políticas y objetivos de la organización empresarial (Freeman, 1984). La responsabilidad moral que así se define conlleva el respeto por el marco del diálogo y la búsqueda de satisfacción de todos los intereses en juego. Queda así construido un nuevo horizonte ético de actuación del comportamiento empresarial y su balance ético definido como un "registro metódico y sistemático del grado de consideración y cumplimiento de todos los intereses afectados".

Se señalan entonces tres pasos fundamentales en la elaboración del balance ético-empresarial: primero, la determinación, en cada caso, de cuáles son los diferentes grupos de intereses para la empresa, eliminando la concepción dual que los reduce tan sólo a patrones-trabajadores; y moviéndose hacia una redefinición de *lo social* como un conjunto de interdependencias que determinan la relación empresa-sociedad. Segundo, la explicitación de los diferentes intereses de los diversos grupos, apuntando, por supuesto los que aparecen como intereses comunes y sobre los que se estructuran los propios de cada grupo. No se niega, sino que se incorpora la realidad de la naturaleza plural de intereses, conflictos y fuentes de poder en la organización. Pero a este hecho se lo confrontará con el diálogo como mecanismo de coordinación, en apertura a la revisión de intereses, tratando de sustituir una cultura del enfrentamiento por una cultura del diálogo y la cooperación. Tercero, se intenta pasar a la concreción de intereses en forma

de indicadores, para sistematizar y medir el grado de satisfacción que se vaya logrando. Se utilizan tanto los indicadores objetivos/cuantitativos como los subjetivos/cualitativos (percepción de los sujetos). Un ejemplo interesante de la aplicación de esta estrategia metodológica para integrar estos principios éticos con las realidades concretas lo constituye el caso del "Conflicto Ecológico de la Central Térmica de Andorra (Teruel)" (García-Marzá, 1998). En ese caso, un problema de larga data en el que se atribuían efectos desastrosos de contaminación ambiental a una empresa, se pudo llegar a una resolución por esta vía dialógica.

Es inevitable, entonces, asociar esta orientación analítica con la nuestra en materia de políticas económicas, por cuanto estas también recaen de manera diversa sobre grupos de interés también muy diverso e incluso en pugna. Si la propia empresa privada ha sido llamada a ampliar su perspectiva de consideración de actores con los que se relaciona, a los que afecta o que afectan su operación, tanto más puede decirse de las medidas que desarrolla la empresa pública, el Estado en su conjunto institucional, en particular en materia económica. La cuestión pendiente, pero verosímilmente factible, es la de desarrollar estrategias metodológicas que faciliten las exigencias de participación y de pluralismo teórico de nuestro enfoque ético de las políticas económicas.

Otro ejemplo: los estándares ISO

Aunque se trata de una experiencia de otro orden, y que no está elaborada dentro del marco de ética dialógica en el que se mueve nuestra propuesta, la existencia de los estándares ISO nos habla de un esfuerzo internacional interesante, que ha conducido al establecimiento de normas, orientaciones y definiciones muy precisas de gran impacto en la vida social y económica, y que se ha logrado con gran participación voluntaria pública y privada.

Los patrones ISO, que surgieron desde hace más de cincuenta años para ayudar a racionalizar el proceso de comercio internacional, abarcan campos tan diversos como el procesamiento de informaciones y comunicaciones, los servicios bancarios, la producción de energía y muchos más. Es un hecho que sus efectos han ido penetrando importantes dimensiones de la vida humana y planetaria, tales como la calidad de los productos, el mejoramiento de la salud, la seguridad y la protección ambiental, la mayor compatibilidad entre bienes y servicios diversos, la reducción de costos y la mejor eficiencia en la distribución, por mencionar algunos.

Es interesante destacar que la existencia de estos estándares y su progresiva extensión y consolidación no hubiera sido posible de no mediar acuerdos de consenso entre todos los actores económicos de los sectores industriales implicados. Es el acuerdo voluntario establecido por consenso entre manufactureros, proveedores, usuarios, analistas técnicos de laboratorio, gobiernos, etcétera, sobre especificaciones y criterios particulares, lo que hace posible establecer la norma internacional. Para lograrlo, una vez más, una estrategia metodológica se ha ido desarrollando y consolidando con los años. En lo sustancial, y de manera simplificada, podemos apuntar un momento preliminar y tres fases, para establecer una norma ISO. Inicialmente, en un sector de la industria surge la identificación de una necesidad que pide el establecimiento de un estándar internacional en un campo específico. Una vez transmitida esta necesidad a la Organización Internacional para la Estandarización (ISO), empieza el recorrido de las tres fases. La primera, se orienta a la definición del alcance técnico del futuro estándar, y es lógicamente realizada por grupos de trabajo integrados por técnicos de los países interesados. La segunda, conlleva negociaciones en los países sobre las especificaciones detalladas del patrón. Finalmente, en la tercera, se realiza la aprobación formal del borrador elaborado hasta ese momento, primero por parte de

quienes participaron activamente en el proceso de gestación de la norma y luego por la totalidad de los miembros votantes en la organización.

Es cierto que el área en que se mueven los estándares ISO puede concitar más fácilmente el acuerdo de actores económicos muy diversos, interesados sin duda en una cada vez mejor eficiencia productiva y del comercio. Sin embargo, los ISO tienen un innegable efecto sobre la calidad de vida, y los consensos logrados en el establecimiento de cada uno de ellos hablan de la disposición de los grupos humanos más diversos para establecer consensos en torno a los instrumentos que todos usamos y que inciden sobre la calidad de nuestras vidas. Tal es el caso de las políticas económicas.

Nota final

Esta es, en síntesis, la fundamentación teórica de una propuesta metodológica para un análisis ético de las políticas económicas, articulado racionalmente con el análisis científico de las mismas. Sigue, como etapa pendiente, la elaboración de una estrategia para su aplicación.

Bibliografía

Banco Mundial: *Attacking Poverty. World Development Report 2000/2001*, Washington, Oxford University Press, 2000.

———: *The Challenge of Development. World Development Report 1991*, Washington, 1991.

———: *Poverty. World Development Report 1990*, Washington, 1990.

Chaves, Jorge A.: *De la utopía a la política económica. Para una ética de las políticas económicas*, Salamanca, San Esteban, 1999.

Cortina, A.: *Ética sin moral*, Madrid, Tecnos, 1995.

———: "Ética filosófica", en M. Vidal (dir.): *Conceptos fundamentales de ética teológica*, Madrid, Trotta, 1992.

Crocker, David: "Functioning and Capability. The Foundations of

Sen's and Nussbaum's Development Ethic", en *Political Theory*, Vol. 20, N° 4, noviembre de 1992.
Enderle, Georges: "¿Qué es la ética económica?", en *Economía*, Vol. XVI, N° 31, junio de 1993.
Freeman, R.E.: *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Toronto, Pitman Publishing Company, 1984.
García-Marzá, D. (Dir.): *El conflicto ecológico de la central térmica de Andorra (Teruel). Un caso de ética empresarial*, Castellón, Publicaciones Universidad Jaume I, 1998.
García-Marzá, D.: "Del balance social al balance ético", en *Rentabilidad de la Ética para la empresa*, Madrid, Visor, 1997.
International Organization for Standarisation: "Introduction to ISO", en http://www.iso.ch/infoe.intro.htm, 1999.
———: "Creative Standard Solutions", en *ISO Annual Report 1999*, Ginebra, 1999.
———: *Friendship among Equals* (frag.), http://www.iso.ch/fifty, 1997.
PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano 2000*, Madrid-Barcelona-México, Ediciones MundiPrensa, 2000.
———: *Desarrollo Humano. Informe 1997*, Bogotá, 1997.
———: *Desarrollo Humano. Informe 1990*, Bogotá, 1990.
Sen, Amartya: *Development as Freedom*, Nueva York, 1999.
——— y Martha C. Nussbaum (edit.): *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

II

Dilemas éticos del desarrollo: perspectivas desde las cosmovisiones religiosas y la filosofía

¿Estamos en un Titanic?

Edgar Morin

Hay dos conceptos de desarrollo. El concepto que fue usual durante muchos años era la idea de que el desarrollo tecno-científico, económico, basta para remolcar, como una locomotora, los vagones de todo el tren del desarrollo humano, es decir: libertad, democracia, autonomía, moralidad. Pero lo que se ve hoy en día es que es un hecho que estos tipos de desarrollo han traído muchas veces subdesarrollos mentales, psíquicos y morales.

Es evidente que el problema fundamental es el desarrollo humano, que debe ser un concepto multidimensional. Hay un concepto promedio, el concepto enmendado del desarrollo únicamente técnico. Fue en cambio la idea del desarrollo sostenible la que introdujo la idea del porvenir del planeta, del porvenir de los seres humanos, y también la necesidad de la salvaguardia vital de los humanos, que es una consideración ética.

Debemos ver, ante todo, eso que resulta del desarrollo técnico-económico. Muchas veces fue el individualismo, en el sentido de pérdida de las solidaridades tradicionales; el egocentrismo, que también destruye y olvida las solidaridades, y que se consagra únicamente a su propio interés; la pérdida de muchas aptitudes polivalentes del ser humano por la hiper-especialización de cada persona, la pérdida de muchas facultades por la adaptación y para enfrentar su destino.

Se puede decir también que un cierto tipo de alfabe-

tización no consistió solamente en el hecho de enseñar el lenguaje, de enseñar cultura, sino que se caracterizó también por el hecho de rechazar, de despreciar culturas orales multimilenarias, que no sólo tenían supersticiones, sino también saberes y sabidurías.

En este desarrollo, tal como podemos verlo en los países llamados desarrollados (o más desarrollados), se produce la disminución del sentido de la responsabilidad personal, y también muchas más *cuestiones contraproducentes*, como lo decía hace treinta años Ivan Illich, en todos los sectores: la polución urbana, la burocratización de las actividades, la hiper-especialización de la medicina que olvida las personas, todos los defectos, y enfermedades de la vida cotidiana.

Pienso que la incapacidad profunda de estos tipos de desarrollo es que están basados únicamente en la cuantificación, el cálculo, y consideran el bienestar humano únicamente en términos cuantitativos y monetarizados. No se ven los problemas de las calidades de vida, y la calidad misma de la vida, que escapan a la cuantificación. Sabemos, por ejemplo, que un tipo tradicional antiguo de agricultura familiar polivalente era una economía que permitía subsistir con un pequeño sector monetarizado para los intercambios. ¡Es una vida menos fea que la vida de una persona que se encuentra sin dinero en las villas miseria, callampas o favelas, en un mundo totalmente monetarizado!

Podemos decir entonces que el desarrollo, en el sentido únicamente técnico y económico, provoca el agravamiento de las dos pobrezas –la pobreza material para tantos excluidos, y también una pobreza del alma y de la psiquis–. Desarrollo humano significa entonces integración, la combinación, el diálogo permanente entre los procesos tecno-económicos y las afirmaciones del desarrollo humano, que contienen, en sí mismas, las ideas éticas de solidaridad y de responsabilidad. Es decir que hay que pensar de nuevo el desarrollo para humanizarlo. ¿Cómo

integrar la ética? No se puede hacer una inyección de ética como se hace una inyección de vitaminas en un cuerpo enfermo. El problema de la ética es que debe encontrarse en el centro mismo de este desarrollo.

La ciencia, la técnica y la economía están fundadas en el hecho de su aislamiento de la ética. Pensemos en la ciencia y sus orígenes. El desarrollo de la ciencia occidental, a partir del siglo XVII, necesitaba la eliminación de la ética, y sólo salvaguardar la única ética de conocer por conocer. ¿Y por qué debía hacerse esta eliminación. Porque en el siglo XVII y en los primeros siglos de la ciencia, esta debía plantear su autonomía frente a los grandes poderes teológicos y políticos, y la ciencia debe tener únicamente juicios de hecho y no juicios de valor. Pero en dos o tres siglos cambiaron totalmente las perspectivas, porque la ciencia y la técnica pasaron de la periferia de la sociedad al centro de la sociedad. De un papel auxiliar a un papel de motor, de la debilidad a los poderes gigantes hoy en día muy bien conocidos de la energía nuclear y de las manipulaciones biológicas. Ahora se plantea entonces el problema contrario al del siglo XVII: la necesidad de regular y de controlar éticamente la ciencia.

¿Pero cómo? Como no bastan los comités que tanto se multiplican en la actualidad (como los comités de bioética), es necesaria una regulación ética con ayuda de la política. Pero sabemos muy bien que en la actualidad hay una disyunción entre ciencia, ética y política. El problema es muy grave, porque ahora debemos buscar acercar estas tres instancias, y además hoy en día no bastan regulaciones únicamente nacionales. Puede prohibirse en alguna nación como Francia el cultivo de células embrionarias con finalidades médicas. Pero ello está autorizado en Gran Bretaña y en los Estados Unidos. No basta regulación como control en algunos países. Se necesita entonces una regulación a nivel planetario. Pero no existe hoy la instancia planetaria capaz de hacer estas regulaciones, porque falta una autoridad de este tipo a ese nivel.

La cuestión de la técnica es muy bien conocida. La polivalencia de la técnica desde la prehistoria, donde la posibilidad de hacer instrumentos para el trabajo daba al mismo tiempo la posibilidad de hacer armas para matar. Pero hoy el desarrollo de las máquinas, de la técnica, no es únicamente un desarrollo que tiene la posibilidad de domesticar las energías físicas y de la naturaleza al servicio de los humanos; es también un desarrollo que ha domesticado los humanos al servicio de las máquinas –es decir, a obedecer a la lógica de las máquinas, que es la hiper-especialización, la cronometrización, y el mecanicismo o determinismo mecanicista–. Hoy nuestras sociedades tienen una mentalidad muy bien adaptada para controlar y para conocer las máquinas artificiales, pero que no sirve para controlar y para conocer a los seres humanos. Porque los conocimientos que se basan únicamente en la cuantificación y el cálculo no pueden conocer lo que significa la vida, es decir la pasión, el amor, el sufrimiento, todos los rasgos subjetivos de la Humanidad. La objetividad cuantitativa no conoce lo real, conoce sólo la parte superficial de lo real.

Si además vemos ciencia, técnica, economía y beneficios como los cuatro poderosos motores del porvenir humano, vemos también que no existe tampoco la regulación económica necesaria, sobre todo en el mercado mundial actual, que se ha desarrollado desde los años noventa. Tenemos la lógica de la rentabilidad, una lógica que produce las poluciones tan frecuentes, que constituyen un peligro para todo el planeta. La única gran profecía de Karl Marx fue la idea de que la mercancía va a reemplazar todas las relaciones humanas. Ya no son únicamente las relaciones humanas, las relaciones biológicas también, porque los genes –la vida misma– se han convertido en mercancías, en algo que se puede vender; se puede hacer de los genes una propiedad privada.

Si vemos todos estos problemas, podemos decir que estamos en un Titanic planetario, con su "cuatrimotor" técnico, científico, económico y de beneficios, pero no controla-

do ética y políticamente. ¿Dónde encontrar posibilidades para estas regulaciones y controles ético y político? Pienso que las fuentes pueden encontrarse en la segunda hélice de la mundialización; abandono la metáfora del cuatrimotor para tomar una nueva metáfora: la de una doble hélice.

La primera hélice –muy conocida– es la hélice que impulsó la mundialización comenzada a fines del siglo XV, con la conquista de América. Un proceso que continuó con la colonización, con la esclavitud, con la conquista, con el lucro. Es el fenómeno de la dominación. Y, al mismo tiempo, hay una segunda mundialización, que le es antagónica y también inseparable. La segunda mundialización empieza con Bartolomé de Las Casas, quien afirmó que los indios de las Américas tenían una personalidad humana, cosa que era negada por los teólogos católicos españoles. Se continuó con Montaigne, que decía que otras civilizaciones aparte de la occidental tienen sus valores. Se continuó con las ideas nacidas en el mundo mismo de la opresión, que fue el Occidente europeo: ideas de las libertades personales; las ideas universalistas y humanistas que llevaron a la abolición de la esclavitud; los procesos de promoción de los derechos de los hombres y mujeres, los procesos de descolonización; la difusión de la democracia; y hoy en día la conciencia ecológica, es decir, de una comunidad de destino humano y del planeta.

Esta segunda mundialización tiene en sí misma una fuerza, un motor de responsabilidad y de solidaridad. Es la conciencia también y el sentido de la comunidad de destino: comunidad de destino planetario –evidente–, pero también de continentes. Tenemos una comunidad europea. Se debe discutir, se debe desarrollar el sentido de la comunidad de destino latinoamericano. Esto es la conciencia, porque no se pueden adelantar las cosas sin la inteligencia y la conciencia que pueden introducir la ética y la política, los partidos políticos y el pensamiento político, en el desarrollo mismo. No hay que subordinar más el desarrollo humano al desarrollo económico; debemos invertir esto y subor-

dinar el desarrollo económico al desarrollo humano. Ese me parece, es el papel ético fundamental. No debemos ser simples objetos en este Titanic sin piloto, sino que debemos cambiar y ser sujetos de la aventura humana.

El pan que retienes le pertenece al hambriento

Peter Singer

[…] aquello que un hombre tenga en superabundancia, por derecho natural, se lo debe al pobre, para su sustento. Así dice Ambrosio y también lo podemos encontrar en el *Decretum Gratiani:* "El pan que retienes le pertenece al hambriento, la ropa que desechas, al desnudo, y el dinero que entierras es la redención y la libertad del desposeído".

Tomás de Aquino, *Summa Theologica,*
II-II, Q 66 A 7.[1]

1. Ricos y pobres

En el mundo actual hay mucha gente que "posee en superabundancia". Lo que quiero decir con esto, es que una vez satisfechas sus necesidades –de alimentación, techo, calefacción, vestimenta, salud y educación, tanto para ellas como para sus hijos, así como ciertas previsiones para las necesidades que pudieran presentarse en el futuro– les sobra dinero para cosas que no constituyen necesidades, por más que despleguemos nuestra imaginación. Si tienes dinero de sobra para gastar en buenos restaurantes, conciertos, viajes de vacaciones, discos compactos y para vestirte a la moda, en una palabra, eres rico. Tomás de Aquino nunca se hubiera podido figurar el tipo de rique-

[1] Cita tomada de A.P. d'Entreves (comp.): *Aquinas, Selected Political Writings*, Oxford, Basil Blackwell, 1948, pág. 171.

za que muchas personas tienen hoy en día –piensa simplemente en lujos como la calefacción y el aire acondicionado centrales, frutas exóticas frescas tanto de países templados como tropicales entregadas en la puerta de tu casa, o poder visitar todas las maravillas del mundo–. Si Aquino pudiera transportarse a nuestra época pensaría que la mayoría de la clase media europea y norteamericana actual es inimaginablemente rica, y lo mismo le hubieran parecido aquellos que viven estilos de vida comparables en otros países.

Si los ricos son mucho más ricos que lo que persona alguna del siglo XIII hubiera podido imaginar, sin embargo, los ingredientes esenciales de la pobreza siguen siendo los mismos. Al igual que en aquellos tiempos, los pobres son aquellos que no tienen medios suficientes como para satisfacer siquiera las necesidades más básicas, por ejemplo la comida, el techo y el vestido. ¿Podríamos acaso agregar que en la actualidad carecen además de recursos para obtener una mínima asistencia de la salud, o proporcionarle educación a sus hijos? En la actualidad más de mil millones de esas personas "absolutamente pobres" viven con no más de un dólar por día. Son pobres no sólo en relación a otros con los que se pueden comparar, sino en función de un criterio eterno y absoluto que tiene que ver con las necesidades humanas más básicas.

¿Qué actitud deben tener los ricos hacia los pobres? ¿Si hubiese algo que estuvieran obligados a hacer, qué sería? En este artículo plantearé que nuestras actitudes corrientes establecen distinciones indefendibles y que tienen que cambiar. Para hacerlo, presentaré un argumento que ya he planteado anteriormente, en un artículo publicado en *The New York Times*,[2] y luego analizaré algunas objeciones que le han sido hechas a este argumento.

[2] Peter Singer: "The Singer Solution to World Poverty", *The New York Times Sunday Magazine*, 5 de septiembre de 1999, págs. 60-63.

2. ¿La vida de niño o un nuevo aparato de televisión?

En la película brasileña *Estación central,* Dora es una maestra retirada que se gana modestamente la vida en la estación, escribiendo cartas para personas analfabetas. De pronto, se le presenta la oportunidad de ganar una suma importante de dinero (1.000 reales). Lo único que tiene que hacer es convencer a un niño de nueve años abandonado de que la siga hasta una dirección que le dieron. (Le han dicho que podría ser adoptado por unos ricos extranjeros.) Entrega al niño, recibe el dinero, gasta una parte en un aparato de televisión y se instala a disfrutar de su nueva adquisición. Sin embargo, su vecina le echa a perder el buen humor al contarle que el niño es demasiado grande para ser adoptado, le dice que lo matarán y venderán sus órganos para trasplantes. Quizá Dora por sí sola hubiera podido ser consciente de esa posibilidad, pero la descartó. Sin embargo después de lo explicitado por la vecina, no logra dormir. Por la mañana se dispone a recuperar el niño.

Imagina si en vez de tratar de salvar al niño, Dora le hubiera dicho a su vecina que este es un mundo difícil, que ella quiere un aparato de televisión, y que la venta del niño es lo único que le permite tener uno, que al fin de cuentas no era más que un niño de la calle, y que quién sabe, tal vez, después de todo, alguien lo adopte. Para los espectadores se hubiese transformado en una persona desalmada y egoísta, carente de toda conciencia y sentido moral. Se redime únicamente al disponerse a correr grandes riesgos para salvar al niño.

Al finalizar la película, en los cines de todas las naciones prósperas del mundo, esas personas que rápidamente habrían condenado a Dora si no hubiese regresado a rescatar al niño, vuelven a su casa, a sitios mucho más confortables que el departamento de Dora. Conforme al estándar que describí hace un momento, esa gente es rica. La familia promedio en los Estados Unidos gasta alrededor de la tercera parte de su ingreso en cosas que no son

para ellos más necesarias que lo que era el aparato de televisión para Dora. Pero también es cierto que Brasil y otros países de América Latina, que tienen gran cantidad de gente absolutamente pobre, tienen también gente absolutamente rica. El dinero que los ricos gastan en lujos podría ser donado a una serie de agencias voluntarias, lo que para los niños necesitados significaría la diferencia entre la vida y la muerte.

Todo esto hace que uno se pregunte: ¿en última instancia, qué diferencia hay entre un brasileño que vende a un niño abandonado a personas que podrían ser traficantes de órganos y aquel que ya posee su aparato de televisión y lo cambia por uno mejor, sabiendo que ese dinero podría donarse a una organización que lo usaría para salvar la vida de los niños de la calle de Brasil?

Inmediatamente nos vendrán a la mente algunas diferencias. Para poder entregar a un niño a personas que podrían matarlo es necesario ser un tanto frío y despiadado. Resulta mucho más fácil ignorar un pedido de dinero para ayudar a un niño que nunca conociste. Por lo tanto, si el resultado que tiene el hecho de que una persona rica deje de donar su dinero es que un niño más muera en las calles de una ciudad brasileña, en cierto modo, es tan malo como vender un niño a traficantes de órganos. En definitiva, resulta incongruente condenar tan rápidamente a Dora por entregar al niño a posibles traficantes de órganos, y no considerar al mismo tiempo, que la conducta de la persona rica plantea un tema moral grave.

3. ¿Es acaso diferente nuestra situación?

Permítanme considerar algunas diferencias posibles entre nuestra situación y la de Dora.

a. *La gente rica que no contribuye con los pobres no está causando activamente sus muertes. En cambio Dora, al ven-*

der al niño a los que podrían matarlo, contribuye de manera activa.

La sensación que tenemos de que disfrutar de todo el lujo que nuestra riqueza pueda comprar es una forma aceptable de vivir se basa ampliamente en la idea de que, en tanto matar es algo muy malo, nosotros no estamos en obligación de salvar a personas cuyas vidas están en peligro. ¿Pero, es esto correcto? En su libro *Living High and Letting Die,*[3] el filósofo norteamericano Peter Unger presenta una serie ingeniosa de ejemplos imaginarios concebidos para mostrar que a menudo estimamos que un individuo comete una falta grave si permite, a sabiendas, que alguien muera, aunque sea por omisión y no por acción. La siguiente es mi paráfrasis de uno de estos ejemplos:

Bob está próximo a su retiro. Invirtió la mayor parte de sus ahorros en un automóvil muy raro y costoso, un Bugatti, que no ha podido asegurar. El Bugatti es su orgullo y su alegría. Además del placer de conducirlo y cuidarlo, Bob sabe perfectamente que su valor aumenta en el mercado y que todavía podrá venderlo y vivir confortablemente después de retirarse. Un día, Bob sale a pasear, estaciona el Bugatti cerca del final de una playa de desvío de trenes en desuso y se baja a caminar por la vía. Cuando está caminando, ve que un tren sin nadie a bordo baja por la vía. Al observar con atención, ve una pequeña figura jugando en un túnel, un niño que muy probablemente será atropellado por el tren. No puede detener al tren y el niño está muy lejos como para advertirle del peligro, pero podría mover una palanca que desviaría al tren hacia donde está estacionado el Bugatti. Así nadie moriría, pero como la barrera que está al final de la vía está en mal estado, el tren destruiría su Bugatti. Pensando en la alegría que constituye

[3] Peter Unger: *Living High and Letting Die*, Nueva York, Oxford University Press, 1996.

para él poseer ese auto y la seguridad financiera que representa, Bob decide no mover la palanca. El niño muere. Pero durante largos años Bob disfruta de su Bugatti y de la seguridad financiera que representa.

La mayoría de nosotros diría que la conducta de Bob es seriamente censurable. Estoy de acuerdo pero, ¿acaso podemos considerar que estuvo muy mal que Bob no moviera esa palanca para desviar al tren y salvar la vida del niño, y que no está mal que la gente rica decida no ayudar a personas que viven en una pobreza extrema? Al enviar dinero a una organización que trabaje en el alivio de la pobreza podemos salvar una vida humana, mediante un sacrificio mucho más pequeño que el que Bob debía realizar en el ejemplo que acabo de dar. De hecho, Unger calcula que una donación de doscientos dólares es suficiente para salvar la vida de un niño.

b. *Si donamos a una agencia que ayuda a la gente más pobre del mundo, no podemos estar seguros de que la ayuda llegue realmente a la gente que la necesita.*

Nadie que conozca el mundo de la asistencia internacional puede dudar de que exista esa incertidumbre. Pero esa cifra de doscientos dólares que Unger estableció para salvar la vida de un niño fue calculada después de hacer hipótesis conservadoras acerca de la proporción de dinero donado que llega realmente a su objetivo. De todas maneras, también existe algo de incertidumbre en las situaciones de Bob y de Dora. En el caso de Bob, si mueve la palanca sin duda destruirá su Bugatti, pero si no hace nada, podría ser que el niño fuera lo suficientemente rápido y despierto como para pegarse a la pared del túnel y salvarse. Dora no estaba totalmente segura de que el niño iba a ser sacrificado por sus órganos, en vez de ser adoptado. Es decir que en ninguno de estos casos existe la certeza de que entregar el dinero, o sacrificar el automóvil o la tele, tendrá un resultado positivo.

c. *Tanto Dora como Bob se encuentran ante un dilema en lo referente a un niño. Esa no es nuestra situación. Si ahora donamos doscientos dólares para salvar a un niño, todavía existirán otros que necesitan ayuda. El argumento puede repetirse una y otra vez, hasta que nos encontremos nosotros mismos en la línea de pobreza. Esto hace que nuestra situación sea diferente de la de Dora y Bob.*

En el mundo real existen millones de niños, y también de adultos, que requieren nuestra ayuda, y tienen derecho a decir que con entregarles doscientos dólares no se acaban nuestras obligaciones. Pero piensa en cuánto calcula perder Bob, mientras considera mover la palanca. El automóvil es su orgullo y su alegría, y representa virtualmente todos sus ahorros. Aunque dijéramos que nadie está obligado a hacer un sacrificio acumulativo tan grande, como lo es la pérdida del automóvil para Bob, esto es bastante compatible con la gente que holgadamente puede asumir la obligación de dar mucho, mucho más que doscientos dólares. El sacrificio de Dora, en relación a su nivel, es más significativo que una donación de doscientos dólares y hasta de mil dólares para alguien que vive muy cómodamente, en medio de una comunidad adinerada.

d. *Establecer un estándar demasiado alto es utópico y hasta puede ser contraproducente. Corremos el riesgo de que la gente se encoja de hombros y diga que la moralidad, concebida de ese modo, está bien para los santos pero no para ellos.*

No hay posibilidad de que en un futuro cercano o incluso a mediano plazo podamos ver un mundo en el que sea normal de que los ricos ofrezcan buena parte de su riqueza para ayudar a extraños. Cuando se trata de elogiar o condenar a las personas por lo que hacen, tendemos a utilizar un criterio relacionado con cierta concepción de lo que es una conducta normal. En muchas comunidades, las

personas ricas que dan, digamos, un 10% de sus ingresos para ayudar a los pobres, le llevan una ventaja tan grande a todas sus contrapartes igualmente ricas, que no voy a detenerme a condenarlos por no hacer algo más. Sin embargo, no están en posición de criticar a Bob por no poder sacrificar su Bugatti, o a Dora por vender al niño, y esto sugiere que en cierto sentido, realmente tendrían que hacer algo más.

e. *Si cada ciudadano que viviera en las naciones ricas contribuyera con su parte, no sería necesario un sacrificio drástico, porque mucho se habrían conseguido recursos para salvar las vidas de los niños que mueren por falta de alimentación o de asistencia médica. ¿Entonces, por qué cada uno debe sentirse obligado a dar algo más que una contribución razonable?*

El tema de cuánto debemos dar es una cuestión que hay que decidir en el mundo real, y este, lamentablemente, es un mundo en el que sabemos que la mayoría de la gente no da montos sustanciales a las agencias internacionales de ayuda, y no lo hará tampoco en un futuro inmediato. Así, sabemos que el dinero que podemos dar más allá de la "contribución razonable" teórica, permitirá salvar vidas que de otro modo no serán salvadas. Aunque la idea de que nadie necesita más que brindar su contribución razonable es muy poderosa, ¿acaso prevalecería si supiéramos que otros no están dando su contribución razonable, y que habrá niños que morirán por muertes evitables a menos que demos algo más que nuestra contribución razonable? Esto implicaría llevar lo razonable demasiado lejos, y Aquino, Ambrosio y Graciano están aparentemente de acuerdo, ya que dicen que debes dar lo que tienes en superabundancia y no simplemente una contribución razonable hipotética, que resultaría suficiente si otros también dieran.

Sería ciertamente mejor que los gobiernos aumentaran

sus asignaciones para la ayuda externa, ya que esto distribuiría el peso de manera más equitativa entre todos los contribuyentes. Lamentablemente, en los últimos veinte años el monto que los gobiernos de las naciones desarrolladas le han asignado a la ayuda externa ha descendido y la mayoría de los países están más lejos que nunca de alcanzar el objetivo de las Naciones Unidas del 0,7% del Producto Nacional Bruto. En particular, el monto de ayuda externa que dan los Estados Unidos es una miseria: sólo el 0,1% del PNB, es decir el porcentaje más bajo de todos los países de la OCDE, y en términos absolutos de dólar, es un monto menor al dado por Japón, a pesar de que la economía de los Estados Unidos es mucho mayor que la de Japón. Además, incluso dentro de este monto miserable, los mayores beneficiarios no son los países más pobres del mundo, sino Israel, un país que tiene un ingreso promedio que lo ubica entre las veinte naciones más ricas del mundo.

f. *Si cada uno diera un monto sustancial de sus ingresos, en vez de gastarlo en bienes de consumo, habría menos empleo y la economía sufriría. Por lo tanto, los pobres estarían peor y no mejor.*

Como respuesta a lo que indica esta objeción, diría que si cada uno diera realmente un monto sustancial de dinero, el monto que necesitaríamos dar sería mucho menor. Si todos, o gran parte, de los ricos cumplieran con su parte, no harían falta enormes sacrificios para terminar con la pobreza absoluta. Como señaló Thomas Pogge, pensamos que será necesaria una suma enorme de dinero, porque sabemos que los pobres son muchos –alrededor de la cuarta parte de la población del mundo, es decir mil quinientos millones de personas–. Pero nos olvidamos de que la diferencia de ingreso entre los ricos y los pobres es inimaginablemente acentuada.

El ingreso agregado del cuartil de los más pobres es

menor al 0,7% del producto social mundial, menos de 210 mil millones de dólares entre cerca de 30 billones. Si hubiera un cambio en la distribución del ingreso mundial que duplicara (o triplicara) sus ingresos, totalmente a nuestras expensas, aun así sería bastante ínfimo. Sólo reduciría el décimo superior de los ingresos en un mero 1 ó 2%, lo que difícilmente represente una seria amenaza para nuestra cultura y estilo de vida.[4]

Por otra parte, cualquier impacto adverso sobre la economía se equilibraría por el hecho de que gran parte de la gente que haya podido salir de la pobreza absoluta podrá, con una mejor educación y formación, volverse autosuficiente y eventualmente entrar a su vez en el mercado mundial como consumidores.

g. *Brindar apoyo a los pobres no los ayuda, porque crea una relación de dependencia, les quita el incentivo para trabajar, y en países que ya están superpoblados no haría sino exacerbar el problema de la población.*

Esta es una objeción práctica que se aplica a algunos tipos de ayuda, pero no a otros. Ciertamente brindar apoyo alimentario es un último recurso, a ser utilizado en situaciones de extrema emergencia. Pero ayudar a las personas a transformarse en empresarios en pequeña escala, o brindarle a los pueblos agua potable, una escuela, asistencia básica de la salud, es algo diferente. Les da la habilidad de volverse autosuficientes, de trabajar por mejorarse a sí mismos. En cuanto a la cuestión de la población, es un error pensar que la única manera de reducir la fertilidad es dejar que la gente padezca hambre. Por el contrario, el úni-

[4] Thomas Pogge: "The Moral Demands of Global Justice", *Dissent*, otoño de 2000, pág. 38; la fuente de Pogge para las cifras referidas a los ingresos es el Banco Mundial: *Word Development Report 1999/2000* (Oxford University Press, 1999), pág. 231. También se puede encontrar en http://www-.worldbank.org/wdr/2000/fullreport.html.

co factor que muchos estudios diferentes han demostrado que se correlaciona mejor con una reducción de la fertilidad es el mejoramiento del nivel de educación y particularmente de la educación de las mujeres.

7. La necesidad de una nueva (o vieja) actitud hacia la pobreza

Los ejemplos de Dora y Bob muestran que nuestras ideas corrientes acerca de lo que los ricos le deben a los pobres no están en armonía con nuestras otras ideas sobre lo que se requiere para salvar la vida de un niño. Ninguna de las objeciones que he considerado indica de manera convincente que la diferencia entre la situación de Dora o Bob y nuestra propia situación sea suficiente como para impedirnos llegar a la conclusión de que no es correcto que gastemos dinero en lujos, mientras otros padecen hambre. Nuestras actitudes hacia la pobreza tienen que cambiar, no hacia algo totalmente nuevo, sino hacia algo más semejante a lo que citamos al comienzo, las actitudes de Ambrosio, Graciano y Tomás de Aquino. Aunque no acepto las bases religiosas y aristotélicas en que se fundamenta Tomás de Aquino, acepto su conclusión de que "aquello que un hombre tenga en superabundancia, por derecho natural, debe dárselo al pobre para su sustento", porque en la ética utilitaria que sostengo, las necesidades tienen prioridad por encima del deseo de lujo. Extrañamente, en lo que se refiere a este tema vital, esto me convierte en un mejor cristiano que muchos obispos y cardenales. Corren a condenar el aborto –un dilema moral que ninguno de ellos tendrá que enfrentar jamás– pero violan abiertamente las enseñanzas de sus propios santos sobre lo que el rico le debe al pobre, viviendo lujosamente en forma cotidiana. Afirman que está mal matar a un "niño no nacido", independientemente de las razones que pueda tener la madre para no desear proseguir un embarazo, pero ellos mismos permiten que mueran niños ya nacidos, ama-

dos y deseados por sus padres, cuando podrían evitarse esas muertes.

En algunos círculos hay ya señales de un cambio de actitud. En la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York en septiembre de 2000, el presidente sudafricano Thabo Mbeki hizo una vigorosa alocución en la que dijo que "los pobres del mundo se paran en la puerta de mansiones y palacios confortables, ocupados por todos los reyes y reinas, presidentes y primeros ministros que tienen el privilegio de asistir a este encuentro único".[5] No se informó que los líderes invitaran a los sin techo a ocupar sus cuartos de huéspedes vacíos, pero la Asamblea General aprobó una declaración estableciendo una serie de objetivos ambiciosos pero específicos para el año 2015. El más importante fue el de reducir a la mitad la proporción de la población mundial que padece de hambre y que carece de agua potable para beber.

Otros de los que hablaron con una nueva visión fueron los directivos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional. En Praga, el presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, dijo:

> Hoy en día el 20% del mundo controla el 80% del producto bruto interno. Se logró una economía de 30 billones de dólares de los cuales 24 billones corresponden a los países desarrollados. El ingreso de los 20 que se encuentran arriba, es 37 veces mayor que el de los 20 de abajo, y en la última década esta cifra se duplicó. Estas inequidades no pueden existir.[6]

Lamentablemente esas inequidades pueden existir y de hecho existen. La cuestión es qué se puede hacer con ellas.

[5] Christopher Wren: "U.N: Speakers Urge Increase in Charity to the Poor", *The New York Times*, 8 de septiembre de 2000, sec. 4, pág.16.

[6] Roger Cohen, "Growing Up and Getting Practical Since Seattle", *The New York Times*, 24 de septiembre de 2000, sec. 4, pág. 16.

Últimamente, instituciones como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo han dado mayor prioridad que en el pasado a detener la inequidad. Desde un punto de vista ético, esa es la estrategia correcta. Es de importancia vital que esas organizaciones se aseguren de que lo que están haciendo producirá una diferencia para la gente más pobre del mundo. En el pasado, a menudo los esquemas amplios favorecieron no a los más pobres, sino a los que forman parte del problema. Es más difícil asegurar que la asistencia beneficie realmente a los más necesitados y requiere un trabajo más intenso. Así como Dora en un comienzo pudo evitar pensar demasiado en lo que podría ocurrirle al niño, siempre podemos convencernos a nosotros mismos de que las cosas que son de nuestro propio interés, son también lo mejor para todos. Pero con frecuencia ese no es el caso. Dora representa una advertencia para aquellos que tienden a tomar el camino fácil del autoengaño. Cada agencia importante de desarrollo necesita un amigo como la vecina de Dora, alguien que la fuerce a tener una visión rigurosa y autocrítica del impacto real que tiene su trabajo sobre la gente que más necesita de su ayuda. De otro modo, una agencia de desarrollo, al igual que Dora, puede transformarse en cómplice de algo que tiene que ver con la injusticia y la explotación.

8. Unas últimas palabras: Lo político y lo personal

Horst Köhler, el nuevo director administrativo del FMI, dijo recientemente: "Tenemos que detener el egoísmo de los países ricos. Se trata de una cuestión moral".[7]

Köhler está en lo correcto, se trata de una cuestión moral. Pero la moral no sólo es tema para las naciones y no es sólo el egoísmo de las naciones ricas lo que debe combatir-

[7] Joseph Kahn: "The World's Bankers Try Giving Money, Not Lessons", *The New York Times*, 1 de octubre de 2000, pág. D5.

se. La nueva ética debe sentirse en todos los niveles, desde las instituciones financieras internacionales, hasta las naciones y los individuos. Aquellos que deciden el destino de millones de personas que viven en la pobreza absoluta deben demostrar una actitud hacia la inequidad y el egoísmo en sus propias vidas. Tienen que mostrar claramente que les parece reprobable que alguien viva en el lujo mientras otros están en la extrema pobreza. Por supuesto, los líderes no pueden vestir con harapos y vivir en barrios marginales. Tienen que poder hacer su trabajo, recibir visitantes, comunicar rápidamente, garantizar la seguridad de su personal y representar a su país en público. Necesitan los equipos y el entorno que les permita hacerlo lo más eficientemente posible. Nada de eso es superabundancia. Pero no necesitan caviar en sus recepciones, ni pasear en limosinas, ni vivir en palacios. Si compartieran la superabundancia con los hambrientos, su expresión de deseo de acabar con la pobreza se volvería por fin creíble. Una vez que esto ocurra, todo es posible.[8]

[8] Estoy muy agradecido a la Dra. Paula Casal por haber sugerido que *Estación central* era pertinente para estos temas de la riqueza y la pobreza, y por muchas otras sugerencias útiles que fueron incluidas en este artículo.

La Iglesia y los problemas económicos y sociales medulares de nuestra época

Obispo Diarmuid Martin

Quisiera dejar sentado, en primer lugar, que me referiré aquí fundamentalmente a las reflexiones de mi propia Iglesia, la Iglesia Católica Romana, en lo concerniente al tema del desarrollo. Puesto que esta enseñanza se origina en la tradición Judeo-Cristiana, mucho de lo que digo es compartido por las otras Iglesias Cristianas. Por ejemplo, la manera en que se ha adoptado en este año 2000 el concepto bíblico de Jubileo ilustra igualmente un rasgo común con el pensamiento judío. El tema del Jubileo también es un ejemplo interesante en la medida en que fue fácilmente comprendido y tocó una fibra sensible aun en personas no creyentes, como lo indica la Campaña para la Deuda Jubileo 2000.

En muchos aspectos, las imágenes incluidas en la *Biblia*, cuando se las mira en su contexto, hacen alusión a muchas de las aspiraciones y temores primordiales, sempiternos y profundos de la humanidad a lo largo de su historia. Puede leerse, por ejemplo, la narración de la Creación del Libro de Génesis en forma literal y terminar en una doctrina estrecha de creacionismo. Pero también puede interpretarse en términos de Dios creador de cada elemento individual de la Creación como "bueno", es decir como valioso en sí mismo, pero también dentro de un proceso de creación singular, único, como si estuviese vinculado en armonía con cada uno de los demás elementos.

A la humanidad, creada en forma de hombre y mujer,

le queda entonces encomendada la tarea de respetar esa armonía, según el diseño divino. Solamente a través del uso correcto de los dones de la Creación, siguiendo los propósitos de Dios en vez de recurrir a la explotación en aras del interés personal es que la humanidad puede, en el séptimo día, alcanzar el descanso, la satisfacción y la sensación de logro que anhela.

Tomemos el ejemplo de la imagen bíblica de la Torre de Babel, que nos habla de cómo la gente deseaba construir una torre que permitiese unir el Cielo y la Tierra, y que Dios castigó mediante la confusión de lenguas. Basándonos en esta imagen, podría pensarse en ir al Medio Oriente y empezar a buscar ruinas de grandes proporciones aún no descubiertas. O podría entenderse cómo la tentación fundamental de la humanidad –presente también en nuestras economías modernas– de desear un crecimiento ilimitado, además de ser inalcanzable, da lugar a profundas divisiones humanas. El concepto de crecimiento sin calidad fue claramente comprendido por el autor del Libro de Génesis.

Doctrina Social Católica

Naturalmente la Iglesia no puede pretender que la *Biblia* contiene un paquete preparado para responder a los desafíos sociales y de desarrollo de todas las épocas. Los papas, al formular esta reflexión, han afirmado repetidamente que no es este su rol, ni tampoco es de su competencia presentar un modelo de desarrollo específico. Así, la Iglesia Católica Romana, especialmente durante los últimos cien años, ha desarrollado su propia doctrina social específica. La misma implica un conjunto de enseñanzas que procuran derivar en una serie de criterios de las enseñanzas bíblicas y de la tradición eclesiástica para inspiración de los cristianos, a nivel individual, en sus acciones mundanas.

Esta doctrina social católica no es un modelo fijo, uni-

tario, para todos los tiempos. Posiblemente uno de los aspectos más interesantes de esta reflexión radica en su naturaleza dialéctica. En vez de ser un manual de instrucciones elaborado como recetario, existe un diálogo animado, una tensión permanente entre diversos principios expresados, una tensión que corresponde a las realidades de la vida cotidiana.

En efecto, una de las dimensiones esenciales de una ética para el desarrollo tiene que ser su capacidad de cuestionarnos en nuestras actividades cotidianas. La Ética nunca nos debería permitir sentirnos demasiado cómodos. Debería motivarnos para analizar, evaluar, revisar, pensar nuevamente, poner en tela de juicio. La Ética debe ser exigente. Es un instrumento que debe obligarnos a estudiar la naturaleza de nuestra humanidad en sus dimensiones más profundas y las consecuencias de por vida. La Ética es una dimensión real de la vida. La sociedad necesita un determinado consenso ético en torno a cuáles son los valores, normas y patrones de comportamiento comunes que pueden conjugarse. Pero la ética no puede ser simplemente fruto de un consenso fácil.

Voy a emplear este principio del diálogo en mi presentación de algunos de los principios básicos en la medida en que se aplican a la reflexión de la Iglesia acerca del desarrollo.

La dignidad de la persona humana

Para empezar, la Iglesia nos enseña que cada ser humano tiene una dignidad única e inalienable, por el hecho mismo de ser una persona creada a la imagen y semejanza de Dios. Este principio debería ser el factor determinante de toda política de desarrollo, la cual, incorporando a la política económica, tiene que estar centrada en la *gente*. Son las personas, no el mercado, quienes constituyen el foco central de la actividad económica. Por muy impor-

tante que sea, el mercado no deja de ser más que un medio para canalizar la capacidad humana.

La naturaleza misma de una economía moderna ha contribuido a llevar –o mejor dicho a traer de vuelta– el pensamiento económico actual hacia un reconocimiento más claro de la centralidad de la persona y de las comunidades en las cuales vive la gente. En una economía basada en el conocimiento, se pone mucho más en evidencia que son las personas, con su creatividad y capacidad de innovación, el elemento impulsor de dicha economía.

El papa Juan Pablo II comentó esta situación en su Encíclica *Centesimus Annus* de 1991, en la cual escribe: "Mientras en un momento determinado el factor decisivo de la producción residía en la tierra, y luego en el capital –comprendido como el complejo total de los instrumentos de producción– en la actualidad el factor decisivo es cada vez más el hombre mismo, es decir su conocimiento, específicamente su conocimiento científico, así como su capacidad para percibir las necesidades de otros y para satisfacerlas" (n. 32).

Resulta muy claro, por ejemplo, que las economías que han tenido buen desempeño en la era del conocimiento son las que han invertido en su gente y han generado una fuerza laboral bien preparada, capaz de adaptarse en forma rápida y creativa al desarrollo tecnológico. Esto es aún más marcado cuando dicha inversión ha sido a todo nivel: cuando está distribuida en forma equitativa en la sociedad en su conjunto y en las diversas regiones de un país, tanto rurales como urbanas, para llegar al mayor número de personas.

También está claro, por ejemplo, que las personas no calificadas siempre serán las más marginadas en nuestras sociedades. Tendrán las mayores dificultades para integrarse a una economía basada en el conocimiento. Las personas sin educación tendrán pocas oportunidades en un mercado laboral en evolución, que exige con frecuencia que la gente se adapte y cambie de trabajo varias veces durante

su vida. En efecto, los no calificados corren el peligro de convertirse en una sub-clase nómada, sub-pagada y sub-protegida.

El concepto de economía de mercado está vinculado también a la consideración de la persona humana como un ser que, por su propia naturaleza, es fundamentalmente una "persona actuante", protagonista, dotada de creatividad y de capacidad innovadora. La iniciativa económica es una aptitud y un derecho naturales que deben ser cultivados. Los negocios, el mercado, la propiedad privada y la responsabilidad resultante en cuanto al uso de la propiedad, así como la libre creatividad humana en el sector económico son todas manifestaciones de la dignidad y creatividad de los seres humanos.

Pero el desarrollo es más que el mercado y la economía. El papa Juan Pablo II pone énfasis en el peligro de una idolatría del mercado o de convertir a la economía en un ente absoluto.

Afirma que "la libertad económica es solamente uno de los elementos de la libertad humana. Cuando se convierte en autónoma, cuando al hombre se le ve más como un productor o un consumidor de bienes que como un sujeto que produce y consume para vivir, entonces la libertad económica pierde su relación necesaria con la persona humana y termina enajenándola y oprimiéndola" (CA, n. 39).

En función de la doctrina social de la Iglesia, desarrollo se refiere a "cada persona y a la persona toda" (*Populorum Progressio*, n. 14), debe tratar a la persona humana en su totalidad. Esto también refleja, por ejemplo, el concepto de desarrollo social adoptado por la Cumbre Mundial de Copenhague sobre Desarrollo Humano (1985). También puede identificarse esta visión de desarrollo humano integral en el origen de la actual Iniciativa Global de Desarrollo, promovida por el Banco Mundial. Este tipo de visión no se limita a tener en cuenta las dimensiones económicas de la persona, sino también sus dimensiones humanas y espirituales más amplias, en especial el significa-

do de trabajo y la actividad laboral humana, no solamente lo relativo a su costo y ventaja comparativa.

En la actualidad, los economistas hablan del "capital humano". Es un término respecto del cual tengo algunas reservas en el sentido de que podría interpretarse como si se tratase de ver a las personas como *objetos* que pueden ser utilizados en un proyecto económico, más que *sujetos activos*, lo cual es justamente lo que son las personas humanas. Sin embargo, dejando de lado esta aclaración, es evidente que las *capacidades humanas* son la materia prima que permite florecer a una economía moderna.

Efectivamente, es necesario que la definición misma de pobreza cambie a la luz de este nuevo enfoque. No es posible definir la pobreza solamente en función de una ausencia de ingreso. Debe estar vinculada al aspecto de las capacidades humanas. En mi criterio, la pobreza es, en primera instancia, la *incapacidad de desarrollar plenamente el potencial individual con el que fuimos creados*. Es la imposibilidad de ser esa "imagen de Dios", en cuya semejanza fueron creadas todas las personas. Así, las situaciones de pobreza extrema constituyen una ofensa a la dignidad de la persona humana, y también a ese Dios que creó a los seres humanos a su imagen y semejanza. En la lucha contra la pobreza no se trata de la ejecución de políticas, se trata de habilitar a las personas. Si las medidas sociales adoptadas para crear un incremento en el ingreso también aumentan la dependencia, no han logrado sino la mitad de su efecto. El propósito de la política social es el de establecer comunidades humanas sostenibles que puedan florecer e integrarse al contexto global.

La Humanidad como una sola familia

El principio de la dignidad inalienable de toda persona tiene que ser complementado por otro, a saber, que cuando Dios creó a la humanidad, la creó como una sola

familia, dentro de la cual se respeta a los individuos pero se comparten los deberes y responsabilidades.

En su Mensaje con ocasión del Día Mundial de la Paz al inicio de este año [2000], Juan Pablo II recalcó repetidamente el principio fundamental, aunque muy sencillo, de que *"la humanidad, a pesar de estar alterada por el pecado, el odio y la violencia, está llamada por Dios a ser una sola familia"* (n. 2). El Papa se refería esencialmente al tema de la paz. "Solamente habrá paz en la medida en que la humanidad entera descubra nuevamente su llamado fundamental, ser una sola familia, una familia en la cual la dignidad y los derechos de las personas –sea cual fuere su condición, raza o religión– sean aceptados antes de y por encima de cualquier diferencia o distingo" (n. 5). Y sigue para afirmar que "este reconocimiento puede darle al mundo de hoy –signado por el proceso de la globalización– un alma, un significado, y un propósito. La globalización, a pesar de todos los riesgos que entraña, también abre oportunidades excepcionales y prometedoras, especialmente con miras a permitir a la humanidad el convertirse en una sola familia, cimentada sobre los valores de justicia, equidad y solidaridad" *(ibídem)*.

Sobre la base de este principio, el individualismo se complementa con los conceptos de solidaridad y responsabilidad compartida. El principio de la unidad de la familia humana es el principio primordial de inclusión y el criterio fundamental para la evaluación de los frutos de la globalización. Para lograr la inclusión, se requiere la incorporación y la responsabilidad de todos. Unidad de la familia humana significa que cada persona sea un participante. La inclusión es un bien moral, pero también lo es económico y social. Una economía o una sociedad que deja marginados a grandes sectores de la población es, por esa misma razón, menos justa, pero también menos efectiva y más frágil. Una economía que deja marginado a un enorme sector de la población del mundo no tiene el derecho de llamarse global. El tremendo progreso logrado en materia

de atención en salud, si se acompaña de un grandísimo "agujero negro", deja a la comunidad humana toda en situación de riesgo. La fortaleza de una red de comunicaciones global que abarca verdaderamente a todo el mundo equivale a la de su eslabón más débil. La naturaleza misma de la globalización exige que avancemos constantemente hacia la inclusión global.

Es importante la legislación, especialmente la que prohíbe la disciminación, para promover la inclusión. Sin embargo, la inclusión no puede lograrse mediante decreto. Las políticas deben orientarse hacia los medios que promuevan la inclusión, que la preserven, especialmente en tiempos de crisis y de alteraciones, en los cuales los vulnerables suelen ser las primeras víctimas. Hay un sentido en el cual tiene una aplicación mucho más amplia el principio de la "opción preferencial para las pobres", un principio enunciado por la Iglesia y para los cristianos a nivel individual como parte de su identidad religiosa. La inclusión solamente resultará de la aplicación de aquellas políticas que dediquen atención prioritaria a los efectos que tendrán en los grupos más marginales y que tienen la capacidad de responder a las necesidades especiales de los más pobres.

El principio de la unidad de la famlia humana también recalca las limitaciones de la economía de mercado. Cito la *Centesimus Annus* nuevamente: "Parecería que, a nivel de las naciones individuales y de las relaciones internacionales, el libre mercado es el instrumento más eficiente para la utilización de los recursos y para responder a las necesidades". Pero, agrega el Papa de inmediato, "hay numerosas necesidades humanas que no encuentran lugar en el mercado. Es deber exigente para la justicia y la verdad no permitir que queden insatisfechas necesidades humanas fundamentales ni que perezcan quienes están agobiados por dichas necesidades. Aun antes de la lógica de un equitativo intercambio de bienes y de la forma de justicia apropiada para ello, existe algo que le corresponde al hom-

bre por su naturaleza misma, por razón de su dignidad" *(ibídem)*.

El acceso equitativo al proceso de toma de decisiones que afectan al individuo o a una sociedad o nación también constituye un bien que debe ser respetado para todos. Esto implica la revisión de la manera en que se maneja el conocimiento, tanto a nivel nacional como internacional. Requerirá mayor participación y reducir la modalidad de gerenciar "desde arriba", empezando por nuestras instituciones.

El destino universal de los bienes creados

Dentro de la reflexión católica sobre lo social, encontramos también otro principio que impone limitaciones al individualismo: si bien la Doctrina Católica, especialmente en el marco de regímenes totalitarios, ha abogado firmemente por el derecho a la propiedad privada, dicho derecho se coloca en situación de diálogo con el principio "del destino universal de los bienes creados". Este término complejo significa simplemente que cuando Dios creó los bienes de la Creación, lo hizo para el beneficio de todos. Una de las extrañas paradojas de nuestra época reside en que hemos desarrollado una sólida *ética de la igualdad* y, sin embargo, hemos generado un *mundo de desigualdades sin parangón*.

Vaticano II (GS, 69) enuncia que "Dios creó la Tierra y todo lo que había en ella para el uso de todos los pueblos y seres humanos. Así, guiados por la justicia junto con la caridad, debe haber abundancia de bienes creados para todos en forma equitativa. Sean cuales fueren las formas de propiedad acordadas por las instituciones legítimas de los pueblos y en función de las circunstancias diversas y cambiantes, siempre debe prestarse atención a este propósito universal de bienes terrenales".

Para la doctrina social de la Iglesia, resulta consecuente

que "la propiedad privada, de hecho, se encuentra bajo una 'hipoteca social', lo que significa que tiene una función intrínsecamente social, basada en y justificada precisamente por el principio del destino universal de los bienes" (SRS, n. 42). Recientemente, en forma interesante, el Papa también ha aplicado el significado de esta hipoteca a la "propiedad intelectual" y al "conocimiento" que son dos elementos especialmente significativos en el contexto de los actuales procesos de globalización. La integración de las naciones más pobres a los beneficios de la economía globalizada depende en gran medida de su posibilidad de acceso equitativo al conocimiento. El Papa subraya igualmente el hecho de que los derechos privados en el ámbito de la "propiedad intelectual" están limitados por las consideraciones sociales globales. No se trata, por lo tanto, de elementos excluyentes: la protección de los derechos de propiedad intelectual constituye un importante incentivo sin el cual se inhibiría el potencial creativo. Pero, por otra parte, el Papa agrega que "no puede aplicarse únicamente la ley del beneficio económico a aquello que resulta esencial para luchar contra el hambre, la enfermedad y la pobreza" (Discurso para la "Campaña para la Deuda Jubileo 2000", septiembre de 1999).

El bien común universal

Una señal esperanzadora en la actualidad es el hecho de que los riesgos y desafíos de la globalización pueden realmente incentivar una reflexión renovada acerca del concepto del bien común.

Para la doctrina social de la Iglesia, la tarea de promover la dignidad, los derechos y las capacidades de toda persona humana está intrínsecamente vinculada al tema de un bien común global, universal.

De hecho, según la *Pacem in Terris*, "al igual que el bien común de los estados individuales, el bien común sola-

mente puede determinarse si se tiene en cuenta a la persona humana" (n. 139). *Ecclesia in America* (n. 55), a su vez, se refiere al "bien común internacional".

Hay numerosas indicaciones en la doctrina social que se refieren a lo que podrían ser los elementos principales de este bien común universal. La protección ambiental es un caso evidente, así como la promoción de los derechos humanos. La política de desarrollo debe abordar tanto la universalidad como la indivisibilidad de los derechos humanos, y tratar el asunto de la violación de los mismos surgida de situaciones de pobreza extrema y exclusión generalizada. Juan Pablo II ha recalcado que "la re-estructuración de la economía a escala mundial debe estar fundada en la dignidad y en los derechos de la persona, especialmente el derecho al trabajo y la protección del trabajador" (discurso ante el Congreso Mundial sobre la Promoción Pastoral de los Derechos Humanos, julio de 1998). El Papa subraya, en este contexto, la importancia actual de los derechos económicos y sociales y recuerda que "es importante rechazar cualquier intento de negar a estos derechos verdadera condición jurídica. Debe repetirse igualmente que es necesario involucrar la responsabilidad común de todas las partes –autoridades públicas, sector empresarial y sociedad civil– para lograr la aplicación total y efectiva de los mismos" *(ibídem)*.

Gran parte de la reflexión de la doctrina social sobre el bien común universal y su aplicación se insertaba tradicionalmente en el marco de la cooperación internacional entre Estados. La lectura de algunos documentos de la doctrina social de décadas pasadas da la impresión de que eran los Estados los principales actores en la actividad económica internacional. En la actualidad hay una conciencia creciente del hecho de que es el sector privado, no los Estados, el protagonista primario de la vida económica. En su futuro tratamiento del tema de la globalización, la política del desarrollo tendrá que abordar este cambio, y examinar más detenidamente la contribución, los límites y las

responsabilidades que tiene el sector privado también en la esfera social.

El papel del gobierno

El mercado por sí solo no logrará acceso equitativo para satisfacer todas las necesidades fundamentales. El Gobierno tiene una responsabilidad primaria en la promoción del bien común. En la actualidad, enfrentados a una situación de excesiva confianza en el mercado, es necesario repetir que *necesitamos gobierno*. Posiblemente sea más deseable un gobierno de proporción más reducida que la interferencia masiva y no productiva que ejercía en el pasado en la sociedad y el mercado. Pero *no tener gobierno* resultaría igualmente desastroso, como lo sería también un *gobierno ineficiente*. El gobierno es esencial para garantizar el marco ético y jurídico dentro del cual puede florecer el mercado y dentro del cual se promoverá el comportamiento ético del mercado. El gobierno tiene un papel esencial en garantizar el logro del bien común, que es algo más que el mero interés común. En este contexto tenemos que referirnos a los temas de la buena gobernabilidad y de la corrupción. Pero, ante todo, tenemos que redescubrir una política de idealismo. Necesitamos un nuevo liderazgo político fundado en honestidad, visión y valentía, lo cual, con excesiva frecuencia, es algo que brilla por su ausencia, en una época en la cual la política está regida por excesivos cortoplacismos.

Una economía moderna no puede funcionar fuera del contexto de un marco ético y jurídico básico. Dice Juan Pablo II: "La actividad económica, especialmente la de una economía de mercado, no puede conducirse en medio de un vacío institucional, jurídico o político" (C.A., 48). Corresponde al gobierno el papel de asegurar la existencia y funcionamiento de dicho marco.

Junto con el gobierno, la sociedad necesita una socie-

dad civil vibrante. No cabe duda de que en años recientes, la sociedad civil internacional se ha convertido en uno de los sectores más dinámicos de la sociedad global. En cierta forma, es esta sociedad civil internacional la que le confiere contextura al esqueleto de los instrumentos jurídicos internacionales que constituyen la base de la cooperación entre gobiernos y pueblos.

Es importante, en particular, promover elementos de la sociedad civil representados por aquellos que buscan el bien común, sin estar guiados por ventajas económicas o políticas. Es esta calidad desinteresada la que brinda a estos elementos de la sociedad civil la capacidad de estar abiertos a los más excluidos y de abrir el espacio que le permita a los pobres y marginados hacer escuchar su voz.

Los intereses generales del bien común global requieren instituciones con una genuina representación democrática. La sociedad civil no puede sustituir el gobierno o las instituciones democráticas. Pero hay ocasiones en las cuales la sociedad civil, precisamente porque no está sujeta a los compromisos vinculados a la participación en el proceso político, se encuentra en una mejor posición para defender algunos de los principios fundamentales de la democracia.

Conclusión

Raras veces concluyo una reflexión sobre el tema de la ética y el desarrollo sin referirme al tema de la guerra y los conflictos. Existe un vínculo indiscutible entre la pobreza y el conflicto armado. Allí donde reinan la guerra y los conflictos no habrá crecimiento ni estabilidad social. La prevención del conflicto y la reconciliación después del mismo constituyen una parte esencial de la política del desarrollo en la actualidad, al igual que un intenso esfuerzo por controlar los gastos en materia de armamentos y por reducir las transferencias de los mismos. Las estrategias pa-

ra reducir la pobreza y las políticas de ajuste económico no pueden considerar que los gastos para armamentos son temas de secreto de Estado, fuera del ámbito del control democrático.

El desarrollo tiene que encontrar las modalidades que permitan al mayor número de personas beneficiarse plenamente del fruto del progreso científico en calidad de sujetos activos y protagonistas. La comunidad mundial tiene que convertirse en una comunidad verdaderamente participativa. La primera característica esencial de una comunidad global reside precisamene en que tiene que ser global. *Por global tiene que entenderse que significa incorporador.* La división emanada de la era digital, del acceso a la salud o a la educación, de no ser remediada, se convertirá en el mayor desafío para el futuro de una economía y sociedad globales. *Estas divisiones formarán las raíces de las injusticias estructurales del mañana.*

Las estructuras globales emergentes tienen que estar inspiradas por un nuevo y vibrante llamado a la *justicia social a nivel global.* Eficiencia económica, transparencia, sistemas e instituciones basados en reglas son esenciales, pero siguen siendo solamente instrumentos para el logro de la justicia global. El progreso científico, la política social esclarecida y unos objetivos de desarrollo bien orientados son esenciales pero tampoco son suficientes si carecen de una clara visión. El concepto de *justicia social* no ha perdido su relevancia en el mundo global.

Los desafíos éticos y el desarrollo. Una perspectiva teológica protestante

Walter Altmann

1. Hoy en día existe una percepción más aguda de la importancia fundamental de la Ética en los procesos políticos, sociales y económicos. El avance científico y tecnológico ha puesto a la humanidad ineludiblemente delante de las cuestiones más fundamentales de la existencia y del destino humano.

La biogenética, por ejemplo, alcanza ya los fundamentos mismos de la vida. La capacidad técnica en sí misma, empero, no tiene elementos para decidir acerca de la finalidad de su uso, mucho menos de sus límites. Carece, por lo tanto, de consideraciones de orden filosófico-espiritual, como también de controles político-sociales.

Algo análogo podría decirse acerca de otras áreas del avance científico y tecnológico. La producción de armamentos de destrucción masiva, sean nucleares, sean bioquímicos u otros, plantea inquietudes relacionadas con la sobrevivencia misma de la humanidad. Este reto sigue vigente, aunque su urgencia haya disminuido con el fin de la Guerra Fría. Se plantean ahí preguntas fundamentales acerca de la convivencia de pueblos y naciones en situaciones de conflictos. ¿Es una utopía irrealizable o una necesidad imperiosa alcanzar lo que el físico alemán von Weizsäcker calificó como la "abolición de la institución de la guerra como medio de resolución de conflictos"?

Para recordar otro ejemplo: queda cada vez más claro que la relación de la humanidad con la naturaleza carece

de una definición más profunda que el pensamiento de la modernidad pudo concebir al distanciar el ser humano como sujeto de lo restante de la naturaleza ya objetivada y blanco de la intervención técnica humana para su beneficio propio. Recuperadas las nociones básicas de la naturaleza como espacio vital y del ser humano como parte integrante de la naturaleza, se plantean igualmente las cuestiones de los límites de la intervención humana y de la distribución equitativa del uso de los recursos naturales. ¿Cómo proteger, en vez de destruir, esta frágil nave en el inmenso espacio sideral?

Podríamos multiplicar los ejemplos. Lo que queda claro en todos ellos es que ya no podemos laborar con la concepción de que distintas áreas del conocimiento y de la acción humana podrían seguir patrones autónomos, inmunes a consideraciones externas. Ninguna de esas áreas puede reivindicar una tal autonomía. Ninguna puede ocultarse detrás de alegadas leyes absolutas e inmutables, naturales o técnicas, para evadirse de los cuestionamientos ético-filosóficos.

En relación a la perspectiva filosófico-espiritual, las confesiones religiosas tienen una responsabilidad especial, en la medida en que representan convicciones y proyectos de comunidades de fe, que, además, muchas veces trascienden fronteras sociales, políticas, étnicas y de nacionalidad. Es verdad que ellas tampoco están inmunes a las "tentaciones" de poder, en el sentido de utilizarlo más en beneficio de su institución que del "bien común", como la historia bien lo demuestra. Por lo tanto, las confesiones religiosas deben, también ellas, ser confrontadas con el cuestionamiento ético que reinvindican como fundamental y decisivo para todas las áreas y demás instituciones. En eso, el aporte específico de cada una de las religiones, o también de cada *una* de las iglesias cristianas, es una propuesta en medio de otras, en búsqueda de la realización de un proyecto de vida humana en la Tierra, un proyecto que contemple la rica diversidad existente al interior de la hu-

manidad, pero sea unánime en la afirmación de la vida y su dignidad, sin exclusiones.

2. ¿Desde dónde dan las iglesias su aporte ético-teológico? Podríamos distinguir dos fuentes: una, la experiencia concreta que hacen con sus mismas comunidades. En el centro se encuentra la percepción agobiante de la pobreza misma. Para las iglesias, estructuradas en comunidades, la pobreza no consiste primeramente en datos económicos y estadísticos (por más relevantes que sean), sino en la experiencia palpable, concreta, de comunidades y personas angustiadas por su condición de vida y por lo que sienten como falta de perspectiva real para el futuro. Están ahí los síntomas evidentes: los impresionantes flujos migratorios que llevan a millones de personas, muchas veces con riesgo de vida y abandono de lazos familiares, culturales y sociales, a buscar la sobrevivencia en otras regiones de sus países o en tierras ajenas; el incremento extraordinario de la inseguridad y de la violencia en el campo y la ciudad; la desesperación por el desempleo; la angustia de padres y madres por no poder proporcionar a sus niños y niñas el pan de cada día. La realidad concreta de los pobres, sentida en el interior y alrededor de las comunidades de fe, no permite que la conciencia de las iglesias se aquiete.

Y una segunda fuente: la conciencia de las iglesias está conformada por el fundamento histórico-teológico de su fe. Encuentra en la Biblia el testimonio de un Dios misericordioso que, como expresión de su amor, del amor de sus "entrañas", crea al mundo y a la humanidad para vivir una relación de "fraternura" (como ha dicho el teólogo brasileño Leonardo Boff, creando un neologismo que combina relaciones de hermandad con afecto cariñoso), en armonía con la creación entera y con Dios mismo. Son relaciones que la *Biblia* expresa como "shalom", que es paz en un sentido mucho más profundo que la ausencia de guerra, ya que incluye toda una relación filial y amistosa con Dios y

de bien-estar social, una calidad de vida espiritual y material en su integridad. Además, la fe cristiana confiesa haber reconocido la expresión más sublime de ese amor divino en la persona de Jesucristo, que se hizo "pobre con los pobres" y trajo bienaventuranza a quienes tienen hambre y sed de justicia. Desde esa raíz espiritual nace, se nutre y crece la conciencia social de las iglesias.

Y de ahí también derivan sus criterios. En primer lugar, está la dignidad infinita de cada ser humano como creatura de Dios, sin distinción de cualquier naturaleza, razón por la cual no puede ni callar delante de la tortura y la persecución a "enemigos" y a "diferentes" (tragedia que hemos experimentado de múltiples formas en América Latina) ni hacerse cómplice de mecanismos de exclusión social, que marginan contingentes expresivos y en muchos casos crecientes de la población.

En segundo lugar –para detenernos más en la cuestión del desarrollo–, hay que mencionar la distribución equitativa de los bienes. En una de las peticiones de la oración más profundas de la fe cristiana, aquella que Jesucristo mismo enseñó, se expresa delante de Dios esta solicitud: "El pan nuestro de cada día dánoslo hoy". En la magistral interpretación de Martin Lutero se expresa que el "pan nuestro de cada día" significa "todo lo que pertenece al sostenimiento y a las necesidades de la vida, como comida, bebida, vestimenta, calzado, casa, hogar [...], buen gobierno, buen tiempo, paz, salud, disciplina, honra, amigos leales, vecinos fieles y cosas semejantes". Asimismo, al interpretar el llamado primer artículo del Credo Apostólico, aquel que confiesa a Dios como "creador de los cielos y de la Tierra", afirma que, en la creación, Dios "suple abundante y diariamente todo lo necesario para el cuerpo y la vida".

Haciendo uso del escepticismo, uno podría preguntarse si eso es verdad. O aun más radical: ¿cómo dejar de reconocer una realidad totalmente al contrario de esa afirmación? La realidad que hemos descripto arriba lo estaría

desmintiendo a diario. "Todo lo necesario para el cuerpo y la vida" falta, día tras día, para miles de millones de habitantes de esta tierra. Por eso hay que profundizar el entendimiento de la interpretación de Lutero. Él no quería decir que en el mundo no hay hambre tampoco intentaba negar que en la vida real incontables personas carecen de lo más necesario. Lo que ha confesado es que en la creación, Dios *ha confiado* a la humanidad "abundamentemente todo lo necesario para el cuerpo y la vida", confiado a su cuidado y responsabilidad.

Quizás en ninguna otra época que la nuestra haya sido tan evidente la veracidad de esa aserción: los nuevos recursos científicos y tecnológicos han posibilitado un incremento sin precedentes de la capacidad productiva, de modo que están dadas, sí, las condiciones y los recursos suficientes para satisfacer las necesidades de la vida de todos los habitantes de la Tierra. Lo que no existe –ni Dios lo ha concedido en la creación– es una abundancia de recursos que posibilite la acumulación concentradora de los bienes de la Tierra. Estos siempre tienen un límite, parte de la finitud de la creación. La concentración de bienes y recursos en manos de pocos acarrea la falta de esos bienes y recursos para muchos. De modo que se plantea como absolutamente prioritaria e impostergable la cuestión de la distribución equitativa de los bienes. De ahí que es imprescindible poder detectar en las políticas económicas, tanto a nivel nacional como a nivel internacional, una intencionalidad redistributiva de los recursos y bienes. De esa forma, el ser humano –y no el ser humano abstracto y universal, sino los seres humanos concretos y particulares– permanece como medida de todas las políticas económicas.

Porque la economía no podría ser una excepción, gozando de una autonomía negada a los demás ámbitos de organización de la sociedad. Desde luego, los distintos modelos de desarrollo no son neutrales, técnicos ni autónomos. Mucho menos podría aceptarse la concepción de que

hay tan sólo un modelo único de desarrollo que sea eficaz y beneficioso para la humanidad. En la fe cristiana creemos, sí, que el testimonio bíblico capta adecuadamente en su profundidad la realidad en que vivimos, cuando nos dice que el mundo se encuentra en estado de "caída por el pecado humano" y que como resultado de ello tenemos en todos los ámbitos estructuras y poderes de servicio al bien común transformadas en estructuras y poderes esclavizantes que victimizan al mismo ser humano que los ha creado. Podemos incluso observar que las ideologías que están envasadas en una antropología con la visión de que la bondad humana persiste, sin considerar la efectividad de su perversión, en una antropología que enfatiza la capacidad y disposición natural del ser humano para obrar el bien, están particularmente tentadas, bajo ciertas condiciones favorables, a pretender imponer a todos sus visiones y proyectos, sin percatarse de que, por la violencia que esta actitud representa, ya están contradiciendo el presupuesto de dicha disposición al bien.

Por otra parte, empero, la fe cristiana también afirma que el ser humano fue creado a la imagen de Dios y puede reconocer a su prójimo como su hermano y hermana, creados a la imagen de Dios como él mismo, y por lo tanto establecer con este prójimo una relación de respeto, de fraternidad, de solidaridad, de justicia. Sin embargo, esto nunca será evidente y automático, sino que demandará aquello que en la teología conocemos como el "arrepentimiento diario", esta búsqueda permanente de la disposición y de las fuerzas para obrar el bien. Es la convicción cristiana que esta disposición y esas fuerzas vienen de Dios, por su "gracia". En este contexto puede entonces inserirse esta otra petición del Padre Nuestro: "Venga tu reino".

Quizás ustedes se pregunten acerca de la pertinencia de la presentación de esos conceptos teológicos tan particulares en el asunto que nos toca, aparentemente tan específico. Pero miremos un poco más de cerca la manera

aparentemente "no teológica" de presentarse el problema de la economía, la pobreza y el desarrollo. ¡Cuánto de valores teológicos explícitos o implícitos encontramos en el debate e incluso en los análisis económicos! La "mano invisible" del mercado es como la providencia divina... En afirmaciones de ese tipo detectamos verdaderos dogmas que demandan una fe. Otro ejemplo del empleo de categorías "teológicas" en la argumentación económica: Se afirma que cuando cada uno persigue su propio interés particular resultará, por la competencia y el uso pleno de las potencialidades individuales, el bien común... Creo que ese concepto es particularmente peligroso, pues sugiere, sin real comprobación, que la suma de los egoísmos individuales puede constituirse en una virtud colectiva. Al contrario, entiendo que la única consecuencia lógica de la existencia del egoísmo humano es que debe ser transformado en disposición de compartir y servir a las necesidades ajenas o, por lo menos, limitado y direccionado al bien de la comunidad por la voluntad constituida de la sociedad.

Ante el fenómeno de creciente desbalance económico y social a nivel internacional y a nivel interno de muchos países, parece crecer el reconocimiento, también en organismos financieros internacionales, de que el mercado, aun teniendo leyes propias, necesita también del control del Estado y que el debilitamiento de los estados es parte de las causas de la pobreza. La premisa de esa aserción parece ser el reconocimiento de que el mercado por sí solo no resulta en mayor equidad social y que el Estado, por ser representativo del conjunto de la población, estaría más propenso a garantizar esa calidad del desarrollo económico. Aun así, tampoco el Estado como institución puede por sí solo proporcionar la calidad social de las relaciones económicas, pues no hay ninguna garantía previa de que el Estado sea un instrumento de la voluntad comunitaria de los pueblos, y no un instrumento de los mismos intereses económicos particulares imperantes en el mercado.

Así, el cuestionamiento ético se traslada de lo económico a lo político. También ahí es de fundamental importancia. Por eso, no podemos dejar de mirar con sospecha la advertencia frecuente de que para superar la pobreza los pueblos tendrían que perseverar unidos por algún tiempo en un proyecto de estabilidad, aun con sacrificios en la calidad social de vida, para poder alcanzar las condiciones que permitan de manera duradera superar la pobreza. Por supuesto, la estabilidad puede ser un valor importante en favor de un proyecto hacia el porvenir. Pero si es transformada en condición previa para una calidad de vida futura, somos trasladados otra vez al ámbito de valores "teológicos". En verdad, se nos demanda entonces, una vez más, un verdadero acto de fe.

Inversamente, es necesario apoyar todos los esfuerzos en el sentido de enfatizar el desarrollo social como condición para un verdadero desarrollo económico. Y será objetiva y políticamente insuficiente hablar de crear colchones sociales para poder atravesar el doloroso período de ajustes estructurales sin traumas excesivos. No estaríamos saliendo del ámbito de la exhortación a la fe, a la fe en que después del "sacrificio" se llegará a la "tierra prometida". Estas son visiones que tienen su lugar y sentido en las comunidades de fe, cuando miran a lo trascendente, a lo último y decisivo de sus vidas, porque la esperanza del futuro tiene fuerza movilizadora en el presente. Pero en el ámbito de lo secular e inmanente, lo que se hace necesario es poder percibir en las políticas económicas intencionalmente –y ahora mismo– el proyecto de superación de la pobreza y la injusticia social. Además, esa observación se hace también razonable por motivos meramente pragmáticos, en la medida en que la confianza demandada en la eficacia futura del sacrificio de hoy, como acto de fe, no puede alcanzar la cohesión social que parece ser imprescindible para la condición de estabilidad en la tarea de combatir eficazmente la pobreza.

3. Por todas esas razones, entiendo como necesarios cambios profundos en el orden político, económico y financiero mundial vigente en la actualidad, si se pretende superar la pobreza, tanto la absoluta como la relativa (la percepción de estar marginado, por la exacerbación de la inequidad), y preservar la Tierra en su integridad. Podrían mencionarse muchas áreas que carecen de esa transformación: las relaciones del comercio internacional, los precios de productos, el flujo del capital especulativo, la deuda externa, las prácticas proteccionistas, los subsidios y los patrones de consumo en países desarrollados, etcétera, ámbitos económicos que deben ser complementados por la construcción de una democracia participativa y solidaria, el fomento de valores éticos en la vida personal y pública, el apoyo a la familia y a la comunidad, el combate a la corrupción, el fomento de un estilo de vida compatible con los recursos naturales existentes.

Pero no es este el objetivo prioritario de mis consideraciones. Además, son áreas donde las religiones no tienen "capacidad propia", porque se requieren conocimientos técnicos que no están en sus finalidades primordiales, pero que están presentes en un diálogo multidisciplinario como se da en este encuentro. El rol de las religiones y de las iglesias no consiste en presentar las soluciones –no se podrá esperar ni demandar esto de ellas–, sino en llamar la atención a los componentes éticos, desarrollar la conciencia de la indispensable solidaridad, denunciar las inequidades e injusticias, testimoniar acerca de la esperanza que, en última instancia, sostiene su fe.

Al final, deseo citar esta poesía del poeta peruano César Vallejo:

"Jamás, hombres humanos,
hubo tanto dolor en el pecho
[...]
Crece la desdicha, hermanos hombres,
Más pronto que la máquina, a diez máquinas.

[…]
Estoy triste hasta la cabeza, y más triste hasta el tobillo,
De ver el pan crucificado."

Si, el pan de cada día, para cada ser humano de esta tierra, está "crucificado". Sin embargo, como el poeta ha empleado esta fuerte imagen de la fe cristiana, expreso aquí la esperanza de la fe, la "utopía" –si así se quiere–, de un "pan ya no crucificado, sino de un pan resucitado".

El judaísmo frente a la exclusión social

Bernardo Kliksberg

I. Un tema crítico

En el centro de nuestro tiempo hay un problema que preocupa profundamente a todos aquellos que comparten convicciones éticas básicas y que causa severos daños económicos, sociales y desestabiliza a las sociedades: es el gran tema de la exclusión.

La categoría exclusión apareció para denominar a un conjunto de situaciones que van más allá de categorías frecuentes como pobreza y marginalidad. Los pobres y marginales están en los bordes de la sociedad, el excluido afuera de ella. Con frecuencia no forma parte del mercado de trabajo, ni del sistema educativo, ni tiene acceso a bienes culturales y no es siquiera consumidor en el mercado. Por otra parte, una característica central de la exclusión es su tendencia a fortalecerse y reproducirse. "El estar fuera de" es una condición de extrema vulnerabilidad en las sociedades contemporáneas. Genera todo orden de procesos que van cerrando toda oportunidad y empujando cada vez más hacia afuera y hacia abajo al excluido.

La exclusión tiene muchas caras en el mundo actual. Existen numerosos sectores de la sociedad que se hallan en esa situación, o en caminos que conducen hacia ella. Así, están en situación de exclusión o en riesgo de exclusión, los 3.000 millones de personas ubicadas muy por debajo de la línea de la pobreza, al ganar menos de dos dólares

diarios. Por otra parte, están en severa situación de exclusión los 1.300 millones que ganan menos de un dólar diario. Es el estado de los 828 millones de personas de los países en desarrollo que tienen hambre crónica y las perspectivas de los otros 2.000 millones con deficiencias de micronutrientes básicos como vitaminas y minerales. Alcanza sus puntos extremos, la exclusión de la vida misma, en los 8 millones de personas que según las cifras recientes de la Organización Mundial de la Salud (2002), mueren anualmente por causas perfectamente evitables. Entre ellos, 1.700.000 niños, según indica UNICEF (2002), perecen anualmente por no haberles sido aplicadas las vacunas correspondientes y tiene expresión cruda en las distancias de gran magnitud en la esperanza de vida en el planeta. Mientras en los países de altos ingresos esta es de 78 años, en los más pobres, donde viven 643 millones de personas, es de sólo 51 años y en los de bajos ingresos, donde viven otros 1.777 millones de personas, es de 59 años.

Una dimensión básica favorecedora de la exclusión es la pronunciación creciente de las polarizaciones sociales. El PNUD (1999) describe la situación señalando que "las desigualdades globales en ingresos y estándares de vida han alcanzado proporciones grotescas". Según los datos disponibles, mientras que el 20% más rico de la población mundial es dueño del 86% del Producto Bruto interno, tiene el 82% de las exportaciones mundiales y recibe el 68% del flujo de inversiones extranjeras, del otro lado el 20% más pobre está en aguda exclusión, correspondiéndole sólo el 1% del Producto Bruto mundial, el 1% de las exportaciones y el 1% de las inversiones. Las distancias entre ambos grupos, que eran de 30 a 1 en 1960, pasaron a ser 60 a 1 en 1990, y 74 a 1, en 1997.

Los rostros de los excluidos se repiten a lo largo del mapa mundial: niños, pueblos indígenas, población de color, mujeres, discapacitados, edades mayores, inmigrantes desesperados.

América Latina, como lo registran los análisis, es un

área donde estos procesos tienen alta presencia y causan profunda preocupación. La región ha hecho notables avances en cuanto a la incorporación de su población a formas democráticas de gobierno, pero hay amplios sectores con graves realidades o riesgos de exclusión. Así, el 58% de los niños menores de 14 años de edad son pobres, las tasas de desocupación juvenil superan el 20%, el 90% de los 40 millones de indígenas están en situación de pobreza, la mayoría en pobreza extrema; los indicadores de los grupos afroamericanos son muy deficientes, hay fuertes inequidades en el acceso a salud y en las oportunidades educativas, los de mayor edad están sufriendo graves deterioros en su situación, hay 32 millones de discapacitados con mínima protección y las migraciones generadas por pobreza han aumentado fuertemente. Todo en una región que es potencialmente muy rica. Sus altos niveles de desigualdad –que están entre los peores del orbe– influyen fuertemente en esta grave situación social. La exclusión no es una abstracción en la región, sino el modo de vida cotidiano de muchísimos hombres, mujeres y niños.

La exclusión no es sólo un problema de los excluidos. Su presencia crea vulnerabilidades de fondo a cualquier sociedad. Pero además, sobre todo, es un tema ético. Su existencia y magnitud entra en conflicto directo con los valores de respeto a la vida, superación de las discriminaciones, oportunidades para todos, en que están basadas nuestra civilización y el sistema democrático.

Ante este conflicto se están produciendo reacciones de diverso tipo. Algunas llevan el sello de la rebelión ante la inmoralidad que implica. Entre quienes han encabezado esta actitud a nivel mundial están el papa Juan Pablo II, que continuamente se ha referido a ella y ha reclamado un código ético para la globalización. También se hallan las actitudes que tienden a "racionalizar" la presencia inquietante de la exclusión. Suelen razonar en términos como: se trata de una etapa transitoria en los procesos de modernización, o son focos que se irán reduciendo cada vez más.

Estos argumentos “tranquilizadores” chocan con los datos de la realidad que indican tendencias en dirección muy diferente. Una de las actitudes más generalizadas es la de “acostumbramiento” a la situación. El espectáculo diario de los excluidos en las calles de muchas ciudades, a través de figuras trágicas como los niños de la calle, las personas sin casa que viven en la vía pública, el aumento de la mendicidad, los ancianos desamparados, es visto con una indiferencia creciente. Se perciben como una especie de hecho natural inevitable que forma parte del paisaje urbano, como las plazas, o los árboles. Es como “si lloviera”.

En este trabajo queremos indicar el camino que las fuentes del judaísmo plantean respecto a la exclusión. La Antigüedad se caracterizó por la presencia de excluidos y frente a ellos la *Biblia*, la voz de los Profetas, la construcción talmúdica y las enseñanzas rabínicas, produjeron un amplio cuerpo de análisis conceptuales y posiciones concretas. Presionaron asimismo por todos los medios para que la comunidad las llevara a la práctica. Ese mensaje está cargado de contenidos plenamente aplicables a nuestro tiempo y ha sido profundizado y renovado por el pensamiento judío contemporáneo. Son voces que resuenan con fuerza creciente, al margen de su antigüedad, exigiendo superar toda insensibilidad y asumir responsabilidades.

Recorreremos sucintamente varias etapas sucesivas al respecto. En primer lugar, indagaremos la perspectiva desde la que el judaísmo examina los problemas de exclusión y discriminación. En segundo término, sus concepciones básicas frente a ellos. En tercer lugar, un capítulo especial de su pensamiento, su actitud hacia los extranjeros. En cuarto término, algunas de sus actitudes hacia otros grupos excluidos. Finalmente, reflexionaremos sobre qué podemos aprender de él ante el desafío de la exclusión en nuestras sociedades.

II. La perspectiva judía

Una reciente investigación en gran escala del Banco Mundial (2000) encuestó a 60.000 pobres de 60 países, sobre sus percepciones respecto a la pobreza. Los resultados fueron muy interesantes. Los pobres indicaron los reclamos esperables respecto a lo que implicaba la pobreza en términos de carencias de ingresos estables, trabajo, educación, salud, agua, infraestructura vial, vivienda y otros pero resaltaron especialmente un factor, la humillación continua. Percibían que eran vistos por quienes tomaban contacto con ellos como una especie de personas inferiores, de una categoría menor, por ser pobres. La mirada despreciativa, compasiva, o indiferente, pero en todos los casos cargada de subestima, los afectaba profundamente. Expresaron que dañaba su autoestima y los hacía sentirse atacados en su dignidad como seres humanos. Al preguntárseles sobre qué instituciones de la sociedad les merecían credibilidad, indicaron que casi todas les inspiraban poca confianza y colocaron como las primeras confiables a gran distancia de las demás, a las organizaciones de los mismos pobres. Allí eran vistos de igual a igual, se los respetaba, y sentían que recuperaban su dignidad.

La encuesta devolvió el lado pocas veces analizado de la relación excluidos-incluidos, la percepción íntima desde el excluido. La visualización del excluido a partir de su dignidad de ser humano, por encima de toda otra consideración, es un énfasis central en las fuentes judías. El excluido es un igual en todos los sentidos que debe ser tratado siempre como tal. No hay lugar siquiera a la compasión, a ninguna vía que implique subestimación o inferiorización.

Ello surge de la profunda convicción del judaísmo en la igualdad básica de todos los seres humanos. La fundamentan dos pilares básicos, como lo plantea en sus agudos trabajos Yosef Klausner (1957), entre otros. El primero es el monoteísmo mismo. Hay una sola divinidad para todos los seres humanos. Maimónides dice: "Yo creo con fe abso-

luta que el Creador, bendito sea su Nombre, es único y no existe, de manera alguna otra Unidad como Él y Él solo fue, es y será". Todos los seres humanos son iguales en lo más trascendente de todo, su origen y sentido.

Mientras que en el Olimpo griego existían divinidades de diversa categoría que hacían pactos y elecciones preferentes entre los seres humanos, en el pensamiento bíblico hay un creador único, que no admite distinciones de ninguna índole. Queda planteada una igualdad radical desde el inicio de la historia. Por eso se pregunta uno de los últimos Profetas: "¿No tenemos todos un único Padre? ¿No nos ha creado a todos un Dios? ¿Por qué pues obrar pérfidamente unos con otros, quebrantar el pacto de nuestros padres?".

El otro pilar es el origen común de la especie humana. ¿Por qué la divinidad escogió crear una sola pareja, Adán y Eva, iniciando la humanidad y no muchas, se preguntan los sabios talmúdicos? Y contestan, en primer lugar, para dejar bien en claro que todos venimos de la misma raíz, que nadie pueda arrogarse orígenes más rancios, o sangre de mejor calidad. Dice el Talmud: "Que no digan los unos: Nuestro padre es superior a vuestro padre y en consecuencia nosotros somos más importantes. Todos descienden de un único padre" (Sanhedrin, 38).

La ciencia 2002 ha agregado evidencia empírica a esta afirmación de la igualdad. La reconstrucción del mapa genético del género humano permitió constatar que la carga de genes es similar en más de un 99% en todos los seres humanos de todos los colores y razas. Sólo hay diferencias en un ínfimo porcentaje del contenido genético total. La igualdad está enraizada en la biología. Ella desmiente los planteos de superioridad racial esgrimidos repetidamente en la historia y utilizados como ideología fundante de la barbarie nazi.

La igualdad total es pregonada como el estado natural allá en el origen de los tiempos, pero asimismo, es reivindicada como el estado deseable a través de la visión de la era

mesiánica. Esa era final de los tiempos será aquella en donde el bien triunfará definitivamente. La bondad, el amor, la justicia, la paz presidirán todas las relaciones en ese nuevo mundo donde "la Tierra estará llena del conocimiento de Dios como llenan las aguas el mar" (Isaías, XI, 9).

La infracción a esta visión de igualdad es caracterizada en las fuentes bíblicas como de extrema gravedad. Cuando Job se pregunta sobre las causas de sus tremendas desgracias, hace referencia a ella. Se interroga:

Si desdeñé el derecho de mi siervo
y el de mi sierva cuando pleitearon conmigo,
igual haría cuando se alzara Dios para juzgar,
cuando me pidiera cuentas, ¿qué respondería?
El que me hizo a mí en el seno materno,
¿No lo hizo también a él
No nos dispuso al uno y el otro
En la matriz? (Job XXXI, 13-15).

Cuando se afirma de modo tan definitivo la igualdad básica de los seres humanos, la perspectiva ante las exclusiones y discriminaciones no admite dudas. No hay lugar para inventar "brillantes racionalizaciones" que intenten demostrar superioridades genéticas, raciales, o culturales ya predeterminadas. No cabe la mirada subestimante. La pobreza, la discapacidad, el género, el color de la piel, no alteran para nada esa igualdad. La mirada debe ser siempre la de quien ve al ser humano como una criatura de la divinidad hecha a su imagen y semejanza y por ende acreedora al más absoluto respecto.

Una de las personalidades del pensamiento judío contemporáneo, Abraham Yeoshua Heschel (1973a), enfatiza: "El principio de que una *neshama* (un alma) es sagrada y no debe convertirse en objeto de manipulación o explotación es el epítome del judaísmo".

Quien viola esta igualdad, oprimiendo, no sólo perjudica al otro, se daña a sí mismo. Así se lee en el Eclesiastés:

"Ciertamente la opresión entontece a un hombre sabio..." (VII, 7).

La historia judía exhalta especialmente los grandes momentos en que los seres humanos se alzaron contra la exclusión y la discriminación y afirmaron una moral diferente. Por ello tiene en su centro la zaga singular de los Profetas que sirvió de inspiración a todo el género humano, luchadores implacables por los derechos de los desvalidos, los humildes, los postergados, y la salida de Egipto, gran victoria contra la esclavitud y la opresión.

Es natural que esos mensajes hayan encontrado amplia receptividad en un pueblo cuya identidad surge del pacto bíblico basado en la igualdad y que, por otra parte, en su historia concreta vivió hasta hace muy poco bajo continuas opresiones. Ello explica para Erich Fromm (1986) el vigoroso activismo de ese pueblo contra las exclusiones y por la justicia social. Se pregunta:

"¿Es sorprendente que la visión profética de una humanidad unida y pacífica, de justicia para los pobres y desvalidos, encontrara un suelo fértil entre los judíos y no fuera nunca olvidada? ¿Es sorprendente que, cuando las murallas de los guetos cayeron, estuvieran los judíos, en número desproporcionadamente grande, entre los que proclamaban los ideales del internacionalismo, la paz y la justicia? Lo que desde un punto de vista mundano fue la tragedia de los judíos –la pérdida de su país y de su Estado–, desde el punto de vista humanístico fue su más grande bendición. Por encontrarse entre los sufrientes y despreciados, fueron capaces de desarrollar y defender una tradición de humanismo."

La perspectiva general del judaísmo, ese igualitarismo básico, se plasmó en posiciones, instituciones, legislación, y orientaciones concretas de conducta frente a las diversas formas de la exclusión y la opresión.

III. La opción por los oprimidos

Heschel (1973c) señala que en la Antigüedad existía la tendencia a exhaltar la fuerza. El uso de la fuerza como instrumento de poder y enriquecimiento estaba legitimado. La guerra era parte de la cotidianidad. Los grandes héroes eran los reyes guerreros victoriosos y los conductores militares. El mensaje judío encarnado en los Profetas fue en sentido inverso. Proclamó que la preferencia divina no se hallaba con los fuertes y poderosos, sino con los débiles e indefensos. Que la historia avanzaba no a través de los éxitos militares, sino de la aplicación de una justicia recta, que condujera a dar posibilidades a todos. El Profeta desarmado se convirtió en un paradigma alternativo al guerrero fuerte y despiadado.

Isaías lanza a los cuatro vientos esa inclinación divina por los oprimidos:

El Señor ha fundado a Sión,
Y en ella los angustiados de su pueblo encuentran
[refugio....
Los humildes obtendrán nuevo gozo en el Señor,
Y los pobres entre los hombres se regocijarán en el Santo
[de Israel.
Isaías 14:32; 29:19

Los desechados, los humildes, los pobres, son los defendidos por la divinidad. En los Salmos se eleva un mensaje de alabanza a la divinidad por ello:

"Halleluya: Alaba, oh alma mía al Señor.
"7. que hace justicia a los oprimidos, que da pan a los hambrientos. El Señor suelta a los aprisionados.
"9. el Señor guarda a los extranjeros; sostiene al huérfano y a la viuda, pero retuerce el camino de los inicuos" (CXLVI).

Desde la igualdad y la opción por los oprimidos, el mensaje judío tendió con frecuencia a enfrentar abiertamente la visión general de la Antigüedad en temas cruciales.

Así en ella se daban los mayores laureles a los constructores de grandes ciudades, sin hacer mayor consideración de las opresiones sobre las que estaban fundadas. Las pirámides egipcias y las capitales de los imperios, festejadas al infinito, estaban basadas en la explotación inmisericorde de millones de típicos excluidos: extranjeros, esclavos, pobres, pueblos enteros de cautivos.

El Profeta sale al frente del sentir predominante y denuncia sin ambages aquello que estaba oculto a los ojos. Dice Habacue (2:6,9,11-12):

Ay de aquel que amontona lo que no es suyo.
Ay de aquel que lleva a su casa lo mal habido...
Pues la piedra clama desde el muro,
Y la viga desde el maderaje responde.
Ay de aquel que edifica una ciudad con sangre,
Y funda una ciudad con inequidad.

La opresión de un hombre sobre otro, la servidumbre, tienen una debilidad estructural. Para la *Biblia* el ser humano sólo es siervo de la divinidad. Ningún hombre puede arrogarse el lugar de ella y tomar posesión de otros. La libertad está garantizada por esta visión. El judaísmo la aplica en situaciones muy concretas. Así, en el Talmud se plantea una institución social propia del último siglo, el derecho a la huelga. Rab dice: "El jornalero tiene derecho a retirarse (de su trabajo) aún en la mitad de la jornada". La razón es esa independencia básica. El hombre sólo es dependiente totalmente ante la divinidad.

El judaísmo se ocupa también profundamente del drama interior de los oprimidos. Ve con claridad un tema que va a ser objeto continuo de indagación en el siglo XX, la interiorización de la opresión. La opresión externa continua-

da tiende a interiorizarse en el oprimido como el estado natural. Por otra parte, con frecuencia comienza a idealizar la figura del opresor como la figura de referencia y a mimetizarse culturalmente con él. El judaísmo denuncia esto frontalmente y exige la ruptura no sólo con la opresión externa, sino con la interna. Incluso considera que esta última es la ruptura más difícil. En el Éxodo, no sólo el pueblo judío debía liberarse del yugo del Imperio Egipto, debía también romper con la sujeción de su corazón y su mente, para que fuera realmente libre. La tarea de Moisés fue doble, liderar la rebelión contra el opresor, pero al mismo tiempo librar la lucha contra las expresiones del mismo interiorizadas. Esta última lucha fue difícil y pasó por idas y retrocesos, hasta llegar a la emancipación real.

El Profeta es implacable en su defensa de los oprimidos y su denuncia de las diversas formas de la opresión. Ello implica riesgos personales enormes. Algunos fueron encarcelados para siempre como Mijahahu, otros enviados a asesinar por encargo del Rey como Zjarya. Sin embargo, su voz no pudo ser acallada y sigue resonando. Isaías hacía el siguiente retrato descarnado del reino donde vivía:

"Los príncipes son bribones (1:23); los jueces están corrompidos, absuelven a los culpables por un soborno y privan al inocente de su derecho (5:23). No defienden a los huérfanos y la situación de la viuda no les atañe (1:23). La gente se ve sojuzgada por los funcionarios y los príncipes, mientras que las mansiones de los ricos contienen el despojo de los pobres (3:14 y sigs.). Y a pesar de todo esto, al bribón se lo llama noble y al patán se lo considera honorable" (cf.32:5).

Jeremías amenazado de muerte por el Rey Ieoiakim, un tirano derramador de mucha sangre y preocupado por agrandar su palacio, que usaba trabajos forzados para ello, sale a la calle y pese a las amenazas grita:

Ay de quien edifica su casa con injusticia.
Y sus cámaras altas sin rectidud;

Quien hace que su prójimo le sirva por nada,
Y no le da su salario;
Que dice: Me construiré una gran casa
Con salones espaciosos,
Y corta ventanas para él,
Le pone artesonados de cedro,
Y lo pinta de bermellón.
¿Crees que eres rey
Porque compites en cedro?
¿No comió y bebió tu padre
E hizo justicia y rectitud?
Entonces le fue bien.
Juzgó la causa del pobre y del menesteroso;
Entonces le fue bien.
¿No es esto conocerme a Mí?
Dice el Señor.
Pero tú tienes ojos y corazón
Sólo para tu ganancia deshonesta,
Y para derramar sange inocente,
Y para practicar la opresión y la violencia.
Por tanto, así dice el Señor
Respecto de Ieoiakim el hijo de Josías, rey de Juda:
No lamentarán por él, diciendo:
¡Ay, hermano mío! o, ¡Ay hermana!
No lamentarán por él, diciendo,
¡Ay Señor! o ¡Ay majestad!
Será enterrado con entierro de asno,
Arrastrado y arrojado fuera de los portales de Jerusalén.

Jeremías, 22:13-10

Los Profetas no se dirigían sólo a los reyes. Su mensaje iba más allá. Estaba orientado a toda la sociedad y le exigía en su conjunto reparar la opresión de los excluidos. Eso no era para ellos sólo un asunto de los poderosos, todos eran responsables y debían participar. Nuevamente, una enseñanza para nuestros tiempos. Las diversas formas de la

exclusión no son sólo de responsabilidad de los poderes económicos y políticos, conciernen como tema ético a toda la sociedad. Todos los sectores de la sociedad deben asumir sus responsabilidades para enfrentarlas. Por otra parte, en la *Biblia*, junto a las responsabilidades colectivas, siempre hay obligación de sumar la responsabilidad individual. Cada persona, como lo hicieron los Profetas en su tiempo, debe asumir la situación y dar su aporte por modesto que él sea para que ella cambie.

IV. Actitud frente a los extranjeros

Una de las figuras de mayor opresión de la historia humana es la de las minorías extranjeras. En la Antigüedad, su condición solía ser la de personas de una categoría muy inferior que podían ser utilizadas para los fines de los poderosos sin limitaciones de ninguna índole. En los últimos siglos se han intensificado las barreras al ingreso de extranjeros a los países más desarrollados y en muchas sociedades han sido recurrentes los episodios de discriminación y utilización de las minorías extranjeras como "chivo emisario" en momentos de crisis, estereotipación y agresión.

El modo de vincularse con el otro, el externo, el más débil por ese hecho básico, es un patrón muy importante para medir el grado de eticidad real que una sociedad aplica. Ello resulta particularmente importante en nuestra era. Un tiempo donde se están produciendo las mayores migraciones del último siglo como consecuencia de dificultades económicas, guerras e inestabilidad política.

El migrante que busca algún lugar donde poder reiniciar su vida y encuentra muchas puertas cerradas es una figura típica de exclusión de nuestro tiempo. Sorpresivamente, aun sociedades aparentemente muy maduras pueden producir rechazos tan fuertes hacia ese excluido como el que recientemente registraron los medios mun-

diales en relación a la posición de las autoridades australianas respecto del ingreso de migrantes afganistanos.

Las fuentes judías se han ocupado intensamente del tema de modo directo y sus intérpretes más ilustres han levantado una y otra vez su voz para recordar a las comunidades judías el claro mandato de las fuentes al respecto.

En primer lugar, la *Biblia* coloca al extranjero entre las figuras de aquellos que deben ser especialmente protegidos. Forman parte de la opción preferencial de la divinidad por los débiles. Así dice el Profeta Zacarías (7:9-10): "Sed equitativos en vuestros juicios y tened el uno por el otro, bondad y misericordia. No oprimáis a la viuda, al huérfano, al extranjero y al pobre y no mediteis en vuestros corazones el mal de vuestro prójimo". Estos son los oprimidos, se caracterizan todos no sólo por sus recursos limitados, sino ante todo, como lo destaca Erich Fromm, por su debilidad en términos de poder. Hay una total asimetría de poder entre los poderosos y ellos, y es necesario en nombre de la ética defenderlos.

En segundo término, las fuentes judías legislan no dejar la actitud hacia el extranjero en una declaración general, sino que regulan detalladamente la materia. La *Biblia* advierte acerca del buen trato que se debe dar al extranjero en 58 oportunidades. Entre algunas de sus manifestaciones al respecto, Klausner destaca cómo el texto bíblico establece la igualdad total ante la ley (números, IX,14): "La ley será la misma para vosotros, la misma para el extranjero que para el natural". Y especifica (Números XV, 15-16): "Una misma ley regirá ante el Señor para vosotros de la congregación y para el extranjero que habita entre vosotros".

La célebre y universalizada expresión de la *Biblia* "ama a tu prójimo como a ti mismo" es especialmente aplicada al caso del extranjero. Dice el Levítico (XIX,33): "Si viene un extranjero para habitar en vuestra tierra, no le oprimáis. Trata al extranjero que habita en medio de vosotros como al natural de entre vosotros; ámale como a ti mismo, por-

que extranjeros fuisteis vosotros en la tierra de Egipto. Yo Jehová, vuestro Dios".

El Talmud regula con todo detalle el cuidado especial que se debe dar al extranjero en una serie de situaciones de la vida diaria, tratando de impedir cualquier abuso. Escribe: "Su pan (el del extranjero), su vino y su aceite son puros (permitidos para el consumo). No se le debe engañar, no se le debe escatimar ni detentar su salario durante la noche, ni enviarle a la frontera (a un mal lugar para vivir), sin permitirle que viva en medio del país israelita, en un lugar bello y donde pueda sostenerse con su trabajo, puesto que está escrito (Deuteronomio XXIII,17): "Morará contigo, en medio de ti, en el lugar que escogiere en medio de tus ciudades, donde bien te pareciere. No le harás fuerza".

En tercer lugar, es tal la sensibilidad del judaísmo ante el tema del extranjero, que no sólo protege a los extranjeros amigos, sino que va más lejos, le preocupa aun la situación de los enemigos. El mensaje es no olvidar nunca que ellos siguen teniendo figura humana y eso está por encima de cualquier otra consideración. El Deuteronomio (23:7) dice refiriéndose a un enemigo tradicional del pueblo judío, los hedomitas: "No aborrecerás al hedomita porque es tu hermano". El Talmud refiere una narración antológica al respecto, que sienta un precedente trascendental. Aun en las peores circunstancias históricas el carácter humano del adversario no debe olvidarse. Narra lo siguiente sobre el momento en que el Faraón se arrepiente de haber dejado salir a los judíos de Egipto, lanza sus ejércitos a perseguirlos y atacarlos y las aguas del Mar Rojo se abren ante el pueblo judío desesperado y se cierran de inmediato atrapando al ejército del Faraón que iba en pos de ellos: "En aquella hora (cuando los egipcios perecieron en el Mar Rojo) los ángeles que ayudaban quisieron entonar un canto (de alabanza) ante el Único Santo Bendito sea, pero Él los reprendió diciendo: "Las obras de mis manos (los egipcios) se están ahogando en el mar y queréis vosotros ento-

nar cantos delante de mí'" (Sanedrín, 39b). La vida del ser humano, aun cuando fuere un enemigo, se halla por encima de todo.

En cuarto lugar, los Profetas se hicieron sentir con todo peso cuando cualquiera de estos principios fue violado. Abraham llegó a discutir con la divinidad misma cuando quiso exterminar a Sodoma y Gomorra, dos naciones extranjeras, alegando ante ella que no debía hacerlo si todavía había seres humanos justos en su medio. Ezequiel (XXII, 29) clama contra los reyes de Judea gritando que "el pueblo de la tierra oprime, roba, hace violencia al desvalido y al menesteroso y al extranjero lo veja contra derecho".

En su conjunto la visión que surge de las fuentes judías es una visión de amor por el extranjero. Hay una comprensión del corazón del extranjero que surge de la misma experiencia de opresión del pueblo judío: "No angustiareis al extranjero porque vosotros sabéis cómo es el alma del extranjero, porque extranjeros fuisteis en la tierra de Egipto" (Éxodo, 23:9). Por otra parte, el mundo soñado, el mundo mesiánico, será un reino donde toda extranjeridad desaparecerá, porque todas las naciones vivirán en paz y armonía absoluta, unas junto a otras.

Finalmente, representando esta concepción de amor por el otro, el Padre del pueblo judío, Abraham, arquetipo del ser humano justo y bondadoso, tenía como un rasgo central, el salir al camino diariamente, a invitar a su casa a los extranjeros que pasaban por él. Incluso, en un momento decisivo de su vida, al consumar el pacto con la divinidad y ser circuncidado, de inmediato volvió al camino a ofrecer su hospitalidad al extranjero. Shimshon Rafael Hirsch (1969) describe vibrantemente ese momento singular:

"En cuanto Dios concluyó su pacto con Abraham y sus generaciones, que lo separaba de todas las otras personas, en cuanto marcó su cuerpo y el de sus hijos con su señal de diferenciación de este pacto, ¡he aquí que aun sintiendo el fresco sufrimiento de esta señal, ya está parado bajo

el sol quemante ante la puerta de su tienda y espera huéspedes, tal vez atine a pasar algún extranjero, cansado, caminante politeísta, lo invitará a su casa y lo recibirá con su amor y caridad, que no admiten discriminación entre la gente!

V. En defensa de los excluidos

En nuestro tiempo la situación del excluido es razonada por ciertos círculos en términos de que se trata de destinos individuales, producto de decisiones erróneas, y ciertas inclinaciones reprochables. Los pobres serían pobres según ellos, por indolencia, pasividad, alcoholismo, por faltas en definitiva personales. Las ciencias sociales han demostrado la superficialidad de esas afirmaciones. En América Latina, por ejemplo, donde casi la mitad de la población es pobre, es difícil adjudicar la situación a las personas. Ciertos problemas estructurales han conducido a desigualdades y carencias de oportunidades de tal magnitud que dejan "atrapadas" en ellas a buena parte de la población. El razonamiento racionalizante lleva en última instancia a descargar el problema exclusivamente sobre sus víctimas y absolver la responsabilidad colectiva frente a él.

Los textos bíblicos son terminantes al respecto. No dejan ningún lugar a "coartadas" fáciles como la mencionada. Ven al desamparado y la falta de poder de los más débiles directamente ligada a la concentración y mal uso del poder de los encumbrados. Hay una responsabilidad colectiva insoslayable. Exigen por consiguiente soluciones que corrijan la situación y no eximen a nadie de participar en ellas. Todos somos responsables el uno por el otro. La sociedad en su conjunto y cada uno de sus miembros debe hacerse cargo de una situación éticamente inadmisible.

El judaísmo contempla desde esa mirada a las figuras de debilidad más frecuentes de la Antigüedad: las viudas, los huérfanos, el extranjero al que nos hemos referido, los

ancianos y los pobres en general. Muchas de ellas siguen siendo en otras condiciones figuras centrales de la exclusión social contemporánea. Ella aflije a las mujeres pobres solas al frente del hogar, los niños sin familia, amplios sectores de la tercera edad y los ubicados por debajo de la línea de la pobreza.

Los niños desprotegidos son una prioridad. Oseas (14:3) se dirige a la divinidad exclamando: "Porque en ti el huérfano alcanzará misericordia". Se atribuyo al Rabí Ieoshua Ben Gamla haber creado la primera escuela pública obligatoria que se conozca en el año 64 d.C. La fundó para resolver un problema planteado por la *Biblia*. Ella ordena que los padres sean directamente responsables por la educación de sus hijos. ¿Pero qué sucedería con los huérfanos? La escuela pública fue la solución.

La viuda participa de la misma protección preferencial. Heschel (1973b) señala: "La justicia no era una justicia de igualdad… Siempre se inclinaba hacia la misericordia para con la viuda y los huérfanos".

La actitud hacia los ancianos es muy particular. En nuestros días el problema crece. Los informes sobre la situación hablan de exclusión social, marginación, abandono por las familias, vidas condenadas al silencio a pesar de tener mucho por aportar. Las fuentes predican algo muy diferente. El respeto a los padres aparece en el Estatuto central del judaísmo, el entregado por la divinidad, es uno de los Diez Mandamientos: "honrarás a tu padre y a tu madre". Los Patriarcas y los mayores son recordados permanentemente como fuente de inspiración. Se aconseja a los líderes recurrir continuamente a su juicio. Cada uno debe seguir esa conducta de respeto a los mayores a diario. El texto bíblico dice (Vaikra, 19:32): "Ante las canas te pondrás de pie y prestarás deferencia al anciano y temerás de tu Dios, yo soy Hashem".

En el judaísmo cuidar a los ancianos, posibilitarles seguir formando parte activa del núcleo familiar, darles funciones, estimularlos para seguir desarrollando su potencial

humano, no es una caridad, sino lo contrario, una distinción a agradecer.

Las fuentes bíblicas ven a cada etapa de la vida como dotada de posibilidades de aporte y problemas. No exhaltan ninguna de ellas sobre las demás. La juventud no debe glorificarse, ni la ancianidad desvalorizarse. Son partes del plan natural. Tiene confianza plena en la sabiduría acumulada en los mayores, en su madurez, en su capacidad de transmitir el mensaje a las nuevas generaciones y de seguir contribuyendo. Heschel (1973c) resalta que no es una dimensión menor. Escribe: "La prueba de un pueblo es cómo se comporta con respecto a los ancianos. Es fácil amar a los niños. Aun tiranos y dictadores se aseguran de gustar a los niños. Pero el afecto y el cuidado que se debe dar a los ancianos, a los incurables, a los imposibilitados son las verdaderas minas de oro de una cultura dada".

VI. Un mensaje a tener en cuenta

Según informa Naciones Unidas (PNUD, 1999), 30.000 niños mueren por razones totalmente evitables vinculadas a la pobreza. 500.000 madres, fallecen durante el embarazo o el parto, 99% de ellas en los países en desarrollo, muertes producto de la falta de la mínima protección médica necesaria. En América Latina el 36% de los niños menores de dos años de edad está, según CEPAL (2000), en situación de alto riesgo alimentario, tiene deficiencias nutricionales. Según los estudios médicos, si un niño no está bien alimentado en esa edad, a los 4 ó 5 años presentará daños irreversibles en sus capacidades neuronales. Son todos destinos de exclusión severa.

No cabe ante ellos la actitud de la inevitabilidad de la exclusión: "siempre habrá quienes sufran". Es inhumana pero además inadmisible con un mundo que tiene como producto de las revoluciones tecnológicas excepcionales de las últimas décadas, capacidades totalmente incremen-

tadas de producción de bienes y servicios. Tampoco, la posición complaciente de que finalmente todo ello se habrá de solucionar, es cuestión de tener paciencia... Para muchos la espera significa minusvalías y daños irreparables. La exclusión se paga muy caro.

El judaísmo ha asumido este problema desde el inicio de los tiempos como prioritario y se ha empeñado en denunciarlo y combatirlo. No tiene en ello ninguna exclusividad, pero como se ha visto, sí ha desarrollado orgánicamente y en profundidad las implicancias de la situación, ha elaborado en detalle los medios para enfrentarla, y mantiene un juicio severo a la falta de soluciones.

Dibujando los contornos de la visión de las fuentes, dice el salmista (Salmo de Asaf):

> "Dios está presente en la congregación divina; juzga en medio de los jueces (de la Tierra)...
> "3. ¡Defended al desvalido y al huérfano! ¡Haced justicia al afligido y al pobre!
> "4. ¡Librad al desvalido y al menesteroso! ¡Sacadlos de la mano de los malvados!"

Los desvíos de este mandato liminar no eran vistos con ninguna complacencia. Los Profetas los denunciaban en la plaza pública, a la luz del día, de frente y sin ambages ni concesiones. Atacaban no sólo a los imperios externos por sus graves infracciones, sino también con igual dureza a los mismos judíos. Así el abanderado de la justicia, Amos, proclamó sobre los reinos de Israel y Judea:

> ...*Venden al justo por plata,*
> *Y al necesitado por zapatos;*
> *Ellos, que codician hasta el polvo de la tierra*
> *Que se encuentra sobre las cabezas de los pobres,*
> *Y desvían el camino de los humildes.*
>
> Amós 2:6-7; cf.5:11

Los Profetas no amenazaban con maldiciones, sino con las consecuencias que significaba abandonar el camino que llamaban de la justicia y la rectitud. La historia corroboró mil y una vez la certeza de advertencias como estas en el excepcional diálogo entre Job y sus amigos más queridos (Job XX. 19-22):

> "Entonces tomó la palabra Safar el naamashita y dijo:
> "19. Por cuanto oprimió y abandonó a los pobres, arrebató casas que no había edificado.
> "20. Por cuanto no conoció sosiego en su vientre (insaciable) por eso de cuanto le deleitaba no salvará nada.
> "21. Ninguna cosa pudo librarse de su rapacidad; por lo mismo no persistirá su prosperidad.
> "22. En el colmo de su abundancia resultará angustiado, que no caiga sobre él la mano de todas las desdichas."

Como surge de la reflexión, las fuentes advierten que la explotación de los excluidos y de los pobres no sólo atenta contra ellos, daña en definitiva severamente al expoliador. Vaticina: "En el colmo de su abundancia resultara angustiado". Sus acciones no llevan a la felicidad, sino en dirección contraria. La acción contra los otros va acompañada de la pérdida de amor, de armonía, de paz interna y un desasosiego permanente. Este es el perfil que retrata a buena parte de los poderosos enjuiciados por los Profetas.

Para el judaísmo hay salida. Al final del camino no están las tinieblas sino los tiempos de paz y justicia, los tiempos mesiánicos. Pero la salida debe ser construida paso a paso por las sociedades y los seres humanos. Cuando los Profetas dicen: "No habrá pobres entre vosotros", no están vaticinando lo que va a suceder sino lo que debería suceder. Que suceda, depende de la acción colectiva e individual.

Eliminar la exclusión, intolerable éticamente, comprometedora del desarrollo y de la democracia, requiere polí-

ticas públicas que vayan contra sus causas, una acción decidida de la sociedad civil y la acción personal diaria.

El judaísmo puede contribuir con una enseñanza adicional que parece plenamente aplicable a nuestro tiempo y a las actitudes ante la exclusión. En el siglo I, vivió en el exilio de Babilonia un sabio muy respetado y querido llamado Hillel. Escribió tratando de resumir un camino de vida: "¿si no yo por mí, quién?". Es decir, todo ser humano tiene la obligación de velar por su salud, su vida, su familia, los roles en los que es irremplazable. Agregó: "¿pero si yo sólo por mí, para qué?". La vida sin preocupación por los otros, sin trascendencia, sin amor al prójimo, es vacía, pierde sus sentidos principales. Y finalmente agregó: "¿Y si no ahora cuándo?". No es posible esperar. Necesitamos frente a la exclusión ese compromiso activo con los otros, y esa urgencia ética apremiante.

Referencias

Banco Mundial: *Voices of the Poor*, Washington, 2000.

CEPAL: *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, 2000.

Fromm, Erich: *Y seréis como Dioses*, Buenos Aires, Paidós, 1986.

Heschel, Abraham Yeoshua: *Ensayos*, Buenos Aires, Seminario Rabínico Latinoamericano, 1973a.

———: *Los Profetas. El Hombre y su vocación*, Buenos Aires, Paidós, 1973b.

———: *Los Profetas. Concepciones históricas y teológicas*, Buenos Aires, Paidós, 1973c.

Hirsch, Shimshon Rafael: "El judío y su época", en *Judaísmo y Humanismo*, Buenos Aires, AMIA, 1969.

Klausner, Iosef: "El socialismo profético", en *Judaísmo y Concepción de justicia*, Jerusalén, Edición de la OSM, 1957.

Organización Mundial de la Salud: *Macroeconomics and Health: Investing in Health for Economic Development*, Ginebra, 2002.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: "Informe sobre Desarrollo Humano", Nueva York, 1999.

Unicef: "Informe sobre la situación de la infancia en el mundo", Ginebra, 2002.

III

Los problemas éticos cotidianos

Salud, ética y desarrollo

George Alleyne

No soy de ningún modo un profesional de la ética, en el sentido de que no he tenido una formación formal en esa disciplina. Mi experiencia, formación y práctica están en el campo de la salud, habiendo comenzado por la asistencia médica personal y extendiendo luego mi interés a la salud pública, o mejor dicho, la salud de la población. Las diferencias entre el enfoque personal y el de la población se vuelven cada vez más borrosas y muchos de los conceptos éticos pueden aplicarse a ambos, ya que deben ser vistos como las dos caras de la salud pública.

Cuando era un médico practicante, la ética de la salud que me interesaba era la ética de la medicina, y tenía que ver principalmente con las reglas de conducta que guían la interacción interpersonal. La ética médica clásica tal como la entiendo, y dado nuestro apego a los principios hipocráticos, está referida a la relación médico/paciente, a determinar cuál es el mejor interés del paciente y a la etiqueta que se requiere que tenga un médico virtuoso. La ética de la asistencia del paciente individual era crítica y la ética de mantener la calidad de vida, especialmente hacia el final, era y sigue siendo una preocupación central. En la actualidad, el campo de la ética médica o de la salud se ha ampliado para transformarse en la bioética, que abarca mucho más que la anterior, extendiéndose hasta incluir virtualmente todos los aspectos de la vida humana. Vemos que se presta cada vez más atención a aspectos que tocan

a los propios orígenes y a la noción de vida propiamente dicha, como las consecuencias del mapa del genoma humano, la ética de la investigación de las células humanas y los temas complejos que rodean a la posible clonación de humanos.

Pero aún se siguen valorando los aspectos fundamentales de la ética aplicados a la salud que aprendí hace muchos años, y los tres principios esenciales a los cuales nos apegamos todavía en el campo de la salud son autonomía, beneficencia y justicia. Cuando originalmente nos concentrábamos en el individuo, la interacción con el paciente era guiada por la autonomía, la conducta del médico estaba en relación con el principio de beneficencia, mientras que la justicia quedaba más bien en el ámbito de la sociedad más amplia. Cuando uno comienza a tratar con la salud de la población y no de un individuo, creo que esto todavía se aplica. Como veremos, la autonomía del grupo o de la población sigue siendo todavía una consideración pertinente, aunque el tema de la beneficencia y de la justicia adquieran quizás ahora mayor importancia. Se debaten temas como el papel del Estado benefactor como proveedor de las medidas sanitarias y sociales necesarias para la salud, así como las teorías de justicia tal como se aplican a la provisión y distribución de esas medidas. Pero si vamos a establecer un vínculo entre salud, ética y desarrollo, primero tenemos que examinar las relaciones entre la salud y el desarrollo.

Durante los últimos veinte años, me interesé profundamente por la relación entre salud y desarrollo. En mi concepto original, más bien ingenuo, veía al desarrollo como colindante con el crecimiento económico y examinaba únicamente el impacto potencial que la salud tenía en ese crecimiento, y en menor medida buscaba una mejor comprensión de su relación recíproca. Pero observé que los conceptos y el pensamiento en este campo avanzan notablemente y existe ahora una visión más amplia del desarrollo, como lo han mostrado varios expertos. Pero la vi-

sión prístina del desarrollo, como cambio o progreso, sigue siendo válida, incluso cuando se la aplica al concepto expandido de desarrollo humano. Ahora me siento cómodo al aceptar la visión del desarrollo humano como reflejo de esos cambios en la condición humana que permiten el florecimiento del espíritu humano y la realización del potencial humano.

Para que ocurra este progreso o cambio en la condición humana, tiene que haber cambio o progreso en ciertas capacidades u oportunidades fundamentales o, como las llamaría el profesor Amartya Sen, "libertades" (la salud sería una de ellas; obviamente las otras serían cosas como el acceso a los recursos educativos). Nadie piensa ya en la actualidad en el desarrollo en términos económicos, y siempre me gusta mencionar a Eric Williams, un ex primer ministro de Trinidad y Tobago que tuvo suficiente visión hace muchos años para caracterizar al desarrollo como "el rostro del hombre".

Ahora ya no se discute que la salud, ya sea a nivel individual o de la población, es importante por derecho propio, por ser algo deseado y apreciado por su valor intrínseco, pero también aceptamos que los cambios en la salud son críticos, y que facilitan o instrumentan el progreso en otras capacidades u oportunidades que constituyen el desarrollo humano. Lo que nos debe interesar aquí son los aspectos éticos de esas interrelaciones. Tenemos que considerar los aspectos éticos de la relación de la salud con otras capacidades de desarrollo, así como de qué manera estas últimas a su vez repercuten en la salud de la gente. La reflexión y el diálogo racional, que constituyen buena parte del discurso ético, aunque tal vez no sostenidos por el empirismo, deben conducirnos a la aceptación de ciertos principios que, es de esperar, podrían ofrecernos información para las decisiones sobre procederes o políticas.

Quizás el momento más definitorio en la ética de la salud pública moderna ocurrió hace 22 años y ninguno de los que trabajan en este campo puede olvidar el entusias-

mo de ese momento, cuando las naciones del mundo adoptaron lo que se llamó "Salud para todos", como expresión de la necesidad de justicia social en el campo de la salud. Los especialistas de la ética habrán considerado que esto era como caer en el reino del criterio deontológico y ejemplificar una obligación moral de naturaleza general que recaía en las naciones del mundo. Se consideró que las diferencias o desigualdades que existían entre las naciones y dentro de ellas eran éticamente injustas y debían reducirse, y a medida que fue avanzando la noción de equidad en la salud, se hicieron esfuerzos para definirla.

Esta noción de equidad en la salud, y de ética, tiene particular importancia para nosotros en las Américas, que tienen la mala reputación de tener la distribución más desigual del ingreso, y esto, como veremos, es un determinante importante para la salud. La definición de esas desigualdades en la salud y las políticas necesarias para reducirlas se transformaron para nosotros, en la Organización Panamericana de la Salud, en una meta fundamental de nuestras políticas, y constituye una parte importante de nuestro trabajo técnico. Ha habido una aceptación general de la interpretación de Whitehead/Dahlgren de la inequidad en la salud, lo que implica las disparidades que son evitables, innecesarias e injustas. El tema crítico es la injusticia de la situación de la salud y creemos que este criterio se satisface cuando las diferencias son evitables, cuando están fuera de la voluntad del individuo o del grupo y es posible identificar a algún agente responsable.

Uno de los primeros pasos para identificar la inequidad es el de establecer claramente las diferencias existentes en las características de la asistencia de la salud y tal vez, de igual importancia, su distribución. Así, ya no es suficiente hablar de promedios en los países, ya que estos esconden diferencias entre los grupos que pueden representar inequidad. Esas diferencias pueden aparecer cuando se desagregan los datos mediante mediciones económicas u otro tipo de mediciones de la clase social, por género, raza

o geografía. Está claro, por ejemplo, que indicadores clásicos tales como la tasa de mortalidad infantil muestran grandes diferencias entre los países y dentro de ellos, estando los países ricos en ventaja. La tasa de mortalidad infantil en el país más pobre de América es de alrededor de 70‰, y la cifra más baja es de alrededor de 5, en otro país. Las diferencias en la mortalidad materna son incluso mayores, ya que la diferencia en las relaciones es de aproximadamente un factor de 100 entre los países de América. Es un manchón en nuestros servicios el hecho de que en un país mueran cuatro madres por cada mil niños nacidos. La diferencia en los resultados de la salud entre los indígenas y otros grupos de la población es impresionante, estando los primeros en enorme desventaja.

Pero no alcanza demostrar las disparidades en el campo de la salud y calificarlas como desigualdades. Si queremos aplicar políticas para corregir las desigualdades en los resultados de la salud es fundamental examinar los determinantes de la salud y las disparidades o desigualdades en esos determinantes. Estamos reconociendo que los determinantes de la salud son casi idénticos a las capacidades u oportunidades que conducen al desarrollo humano, y el campo de los bioéticos se ha ampliado hasta considerar el aspecto de imparcialidad en lo que respecta a estos determinantes. Norman Daniels y sus colegas nos desafían a observar no solamente los resultados de la salud, sino como él dice, "ir más lejos río arriba", allí donde producen su efecto los determinantes de la situación y los resultados de la salud.

El determinante que ha tenido ocupados a la mayoría de los que se interesan por el desarrollo es el nivel económico. Durante años se ha sabido que los más pudientes son más saludables, pero el campo de investigación referido al impacto de la situación de la salud sobre el crecimiento económico es relativamente nuevo. Sin embargo hay un cuerpo creciente de datos que apoya la tesis de que la salud de las naciones es en verdad un contribuyente fundamental en la riqueza de las naciones, y la salud del públi-

co es un desiderátum social importante tanto por motivos de bienestar como por motivos económicos.

La naturaleza de la causalidad previa en la relación de la salud con el crecimiento es compleja, y todavía se sigue discutiendo acerca de las mediciones adecuadas que se deben utilizar en el campo de la salud y en qué grado operan los mecanismos, principalmente en el hogar, y no tanto a nivel de la población agregada. Mencionaré aquí sólo unos pocos aspectos pertinentes. Existe la evidencia histórica, excelentemente elaborada por Fogel, que demuestra que hubo una mejoría en la nutrición y la salud que fue responsable de alrededor de un 30% del crecimiento económico en Europa Oriental entre 1970 y1980. Muchas veces se ha señalado, refiriéndose en particular a África, que los países con mayor carga de enfermedades son los más pobres. En especial, los estudios macroeconómicos demuestran que la inversión en salud puede acelerar el crecimiento económico, aunque con un intervalo de demora. Los factores que intervienen no han sido todavía bien dilucidados, pero aparte de que obviamente una persona saludable tiene mayor capacidad, lo que le permite ser más productiva, es posible que la salud juegue un papel de facilitador o instrumentador que aumente al máximo la inversión en educación, por ejemplo. En verdad, se ha sugerido que es posible que el mejoramiento de la salud intervenga en buena medida en el impacto que la inversión en educación tiene sobre el crecimiento. El dividendo demográfico derivado del crecimiento del sector productivo de la población, al caer sucesivamente las tasas de mortalidad infantil y de fertilidad, puede también cooperar en la intensificación del crecimiento económico, siempre que existan otros prerrequisitos de infraestructura. A la inversa, un país con una población poco saludable no tiene posibilidad de atraer la inversión y sin duda su entorno insalubre o el deterioro del medio ambiente le impedirán transformarse en un destino atractivo para el turismo que, como se sabe, ha llegado a ser actualmente

una de las industrias de crecimiento más rápido en el mundo. En el nivel nacional agregado, el mejoramiento de la salud aumentará la productividad y al producir recursos adicionales, estos podrán a su vez contribuir a proporcionar mejor los determinantes de la salud, permitiendo así que se cree un círculo virtuoso.

No cabe duda de que los servicios de salud contribuyen a los resultados en el campo de la salud, pero el peso que representa esa contribución es incierto. Aunque no queremos de ningún modo disminuir la importancia del personal de asistencia médica, esos servicios podrían tener una importancia limitada en términos de salud de la población. Así, hay que tener prudencia al fomentar una asistencia de la salud mejorada de tipo curativo tradicional, alegando que la inversión en salud es un mecanismo que aumenta el crecimiento. Lamentablemente se trata de un error corriente.

No se puede hablar de salud y de crecimiento económico sin mencionar la otra cara de la moneda, que es la pobreza, y el mayor impulso en todos los esfuerzos de desarrollo se dirigen hoy en día a aliviar la pobreza. La salud contribuye a aliviar la pobreza mediante el aumento del desarrollo económico, pero en la medida en que la pobreza es vista actualmente no sólo en términos económicos reduccionistas, sino como la falta de las capacidades fundamentales para el desarrollo humano, podemos decir que el mejoramiento de la salud contribuirá directamente y por derecho propio a la reducción de la pobreza. La falta de asistencia de la salud, o el impacto económico de una enfermedad en una familia marginal, puede conducirla a una trampa de pobreza de la cual le será difícil, sino imposible, escapar. En pocas situaciones se ve tan claramente la vulnerabilidad que caracteriza a la pobreza como en el campo de la salud. La asistencia de la salud es importante para mantener la autonomía de un pueblo, uno de los principios éticos fundamentales al que ya aludimos, y su ausencia es la marca distintiva de la pobreza.

El punto ético más difícil que implica un juicio de valor moral se relaciona con la distribución de los determinantes de la salud que, como dijimos antes, son prácticamente idénticos a las otras capacidades del desarrollo humano. Las desigualdades sociales y económicas son enemigas de la buena salud, y este tema ha sido incorporado al campo de la justicia, dentro del marco de la "Teoría de la Justicia" de John Rawls. La primera vez que leí acerca de este concepto fue hace unos veinte años, pero recientemente ha sido adoptado con mayor fuerza por Norman Daniels y sus colegas, que postulan que la justicia es verdaderamente buena para nuestra salud.

Rawls no aborda específicamente la salud, pero propone que una sociedad justa debería proporcionar iguales libertades básicas e iguales oportunidades a personas libres e iguales. Postular que la salud debería figurar de manera prominente entre las libertades básicas y las oportunidades iguales no es un gran salto. La justicia debería solicitar el acceso universal a los servicios de salud, pero tal vez sería más importante que postulara una distribución justa de los demás determinantes de la salud. En el contexto de la relación de la ética con la salud y el desarrollo, afirmaré que las desigualdades en la salud se asociarían a desigualdades en otras capacidades y oportunidades que caracterizan al desarrollo humano. Existe una interrelación tan estrecha entre esas capacidades, que es imposible concebir que podría existir desigualdad en una y sólo hasta cierto grado en otras. Así, en una sociedad justa y en una sociedad que se esté desarrollando en el sentido de ver un progreso o cambio positivo en las capacidades esenciales, existirá un mínimo de desigualdad.

Es importante cuál es ese mínimo y cómo se lo puede garantizar a la población. Rawls dice que una sociedad justa sólo permitirá las desigualdades que trabajen de manera que los grupos que se encuentren en el escalón más bajo de la escala transcurran lo mejor posible. En una época se pensaba que la desigualdad era esencial para el creci-

miento económico, pero ahora existen buenas evidencias de que no es así. En realidad, lo esencial para el crecimiento económico es la igualdad de acceso a los bienes críticos como la tierra y los ingredientes esenciales del capital humano, como la salud y la educación. Por supuesto, nada de esto niega la necesidad absoluta de tener un marco de crecimiento macroeconómico correcto, pero hemos pasado a una etapa en que vemos que si bien ese marco es necesario, tiene que ser complementado por otros factores.

A pesar de los argumentos morales relacionados con la justicia y la salud, es discutible y quizás hasta fatuo, imaginar que incluso el Estado más benefactor pueda ser capaz de asegurar la distribución equitativa de todas las medidas sanitarias y sociales necesarias para asegurar una buena salud para todos. La redistribución del ingreso es ciertamente la más ingobernable. Pero hay algunas que pueden ser distribuidas más equitativamente. Esto se aplica en particular a algunos servicios esenciales básicos que contribuyen a mejorar la salud, y una de las sanas lecciones del pasado reciente es que sólo el Estado puede y debe asumir la responsabilidad de la distribución justa de esos servicios que tienen efectos externos altamente positivos, como ser la inmunización y el agua potable, y que indudablemente contribuyen a mejorar la salud de la población. Algunos servicios sin lugar a duda valiosos, pero que son más bien demandas y no manejo de suministros, como la planificación familiar, pueden también ser mejor distribuidos a través del uso consciente de técnicas adecuadas de mercadeo y del mejoramiento de la capacidad de entrega de los propios servicios.

Si aceptamos que la salud de la población es importante por razones de bienestar, así como para el desarrollo, debemos enfrentar el problema ético principal, que es de qué manera debe el Estado asignar los recursos para lograr la salud óptima de la población, perjudicando sólo mínimamente a la inevitable demanda de los individuos de acceder a la mejor asistencia que la tecnología moderna les

pueda ofrecer. Cada vez más se define a la asistencia de óptima calidad como el acceso a los frutos de los imperativos tecnológicos modernos. Existe una incompatibilidad inherente entre proporcionar lo mejor para alguien y un razonable mínimo para todos –una incompatibilidad que se hace más evidente cuando los recursos escasean–. Pero tal vez esto va más allá del campo de la ética y se relaciona más bien con las políticas y con cuán ampliamente se distribuyen y se ejercen en la sociedad el poder y la autoridad para la toma las decisiones apropiadas.

Es posible proponer la dimensión ética de un Estado benefactor en lo referente a lo que ocurre con ese Estado y la ejecución de algunas intervenciones que estimamos deben ser distribuidas equitativamente, y que son absolutamente fundamentales para el desarrollo. Pero hay una cuestión difícil y casi inmanejable que se relaciona con la provisión de aquellos bienes de salud pública mundiales que son esenciales para la salud de todos, y que por definición escapan al ámbito de responsabilidad de cualquier Estado tomado en forma individual. En áreas tales como la vigilancia de las enfermedades y el control de las epidemias masivas no hay Estado que pueda ser efectivo individualmente. El problema de la generación de conocimientos de investigación para el manejo de los problemas de la gran cantidad de pobres que sencillamente no pueden pagar por ellos, se ha vuelto cada vez más grave. Este tipo de temas se sale de las dimensiones éticas de la salud de la población para pasar a un nivel mundial, donde no existen mecanismos efectivos para manejarlos.

La ética será más valiosa cuando nos conduzca a algunas opciones o decisiones, y en el contexto de esta discusión conviene examinar la postura posible de organizaciones como el BID y otras instituciones financieras en relación a la salud y el desarrollo. La respuesta simple es que tienen que invertir para producir una mejor salud, pero la pregunta aún más difícil es cómo. La conducta habitual es centrarse en las enfermedades principales que afligen a determi-

nada población. Indudablemente eso es importante, pero una parte crucial de la receta es reforzar la capacidad del Estado, para que en su rol benefactor pueda asumir la responsabilidad de proveer y distribuir los bienes de salud pública esenciales, y como dije anteriormente, programas como el de proporcionar agua potable y vacunación de niños entran dentro de esta categoría. Pero algo que reviste igual, sino mayor, importancia es reforzar la capacidad del Estado para que lleve a cabo su papel directivo o regulatorio en lo referente a garantizar que se ejecuten ciertas funciones esenciales para salvaguardar y promover la salud pública. Me agrada que recientemente la Organización Panamericana de la Salud, el BID y el Banco Mundial hayan acordado una agenda compartida para el desarrollo de la salud en las Américas. Una de las intenciones de nuestra acción conjunta es, precisamente, facilitar los esfuerzos de nuestros países para reformar los sistemas de salud y así mejorar la salud de sus pueblos. Esto tiene sentido común económico y es éticamente correcto.

En resumen, mi tesis es que la salud es una de las capacidades fundamentales que conducen al desarrollo humano. Esas capacidades están estrechamente ligadas una a otra, pero se ha puesto mayor énfasis en la relación entre la salud y el crecimiento económico, colocando recientemente mayor atención en la causalidad previa. La ética de esta conexión se relaciona con la autonomía que se les confiere a las poblaciones cuando tienen las capacidades necesarias –especialmente en este caso, la oportunidad en lo económico y en la salud–. La falta de esa autonomía es el sello distintivo de la pobreza.

La inequidad en los resultados de la salud representa desigualdades que son injustas pero es fundamental abordar no solamente las desigualdades de los resultados en salud, sino la desigualdad en los determinantes de esos resultados. La búsqueda de equidad en la salud y sus determinantes entran en el contexto de la justicia social. Una sociedad justa requiere igualdad de acceso a los determi-

nantes de la salud, que incluyen muchas de las capacidades que constituyen el desarrollo humano.

El principio de beneficencia se aplica al papel de Estado, al asegurar la distribución justa de los determinantes de la salud relacionados con el desarrollo. Varios países que buscan equilibrar la necesidad de una distribución justa de los determinantes de la salud se ven confrontados a este dilema ético importante, en particular cuando se trata de brindar asistencia en salud apropiada para muchos, frente a las demandas corrientes de unos pocos de una asistencia de calidad, definida como el acceso a todos los avances impulsados por los nuevos imperativos tecnológicos. Tal vez, el tema de la ética y de la provisión y distribución de bienes públicos de salud no se pueda resolver con los mecanismos corrientes disponibles.

Notarán que por razones de tiempo evité cuidadosamente mezclar lo referente a la ética de la salud y el desarrollo, con los temas complejos de los derechos humanos.

Una lección para las instituciones financieras es buscar una inversión adecuada en salud tanto por la función que esta representa en el bienestar, como así también por el estímulo al desarrollo que implica. Este tipo de enfoque se puede justificar con bases éticas.

Ética, desarrollo humano y economía. El desafío de la inequidad en educación

Mariana Aylwin

I. La equidad en la educación: un desafío ético ineludible

Resulta preocupante y a la vez sorprendente que los dilemas éticos que plantea el desarrollo económico estén tan ausentes de las agendas públicas y de la preocupación ciudadana, en circunstancias en que todo evidencia la urgencia de generar conciencia y respuestas para revertir sus efectos negativos, especialmente el impacto en la inequidad con que sus beneficios llegan a la población. Hemos aprendido que tras las opciones "técnicas" y bajo los argumentos de necesidad o fatalismo, la economía sustenta decisiones que muchas veces llevan consigo fuertes implicancias sociales. También hemos aprendido que los criterios de viabilidad deben ser una guía para la economía y para el conjunto de las políticas públicas; sin embargo parece necesario en nuestro tiempo ensanchar el margen de lo posible, como objetivo de esas mismas políticas. En ese sentido, los estilos, los énfasis, las prioridades de nuestras políticas de desarrollo, deben expresar opciones éticas que permitan ensanchar lo posible dentro de los márgenes de libertad y responsabilidad que ellas entrañan.

De todos los desafíos éticos involucrados en los procesos de desarrollo, ninguno es tan decisivo como el de la equidad social. Nuestro mundo es cada vez más rico, sin embargo es también cada vez más injusto. La humanidad crece y se desarrolla, al mismo tiempo que aumentan las

desigualdades entre las naciones y al interior de los pueblos.

En este contexto nuestro continente ostenta el triste récord de contener las mayores desigualdades del mundo y nuestra enorme desigualdad interna incide, entre otras cosas, en la magnitud de la pobreza. La desigualdad económica y la pobreza material son dos dimensiones de la inequidad. Una tercera es la desigualdad de oportunidades de desarrollo de las personas. Y ciertamente la educación constituye hoy en día el núcleo más estratégico para abordar la compleja trama de este desafío.

II. La perspectiva democrática: la Educación es un derecho

La democracia tiene su fundamento en la generación de un marco para que las personas puedan convivir y desarrollar su propia vida en condiciones de autonomía. Dicho marco se sustenta en el ejercicio de un conjunto de derechos y obligaciones.

En este sistema de derechos y desde la perspectiva del aumento de las capacidades humanas, la educación ocupa un lugar privilegiado.

Desde la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) hasta la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), un conjunto de pactos y tratados internacionales han consagrado y fortalecido la concepción de la educación como un derecho. Esta visión tiene como núcleo fundamental tres ideas fuerza. En primer lugar, que el derecho a la educación es universal y debe ser satisfecho en condiciones de igualdad de oportunidades y no discriminación; en segundo término, que el proceso educativo debe orientarse hacia el máximo desarrollo posible de las capacidades de las personas cognitivas, sociales, afectivas y –finalmente– que las herramientas adquiridas a través de la educación deben ser útiles para integrarse y desenvolverse en la sociedad a la que se pertenece. Como se ve, la

posición privilegiada de la educación radica en que es un derecho llamado a desarrollar la capacidad de las personas de ejercer otros derechos y convivir con los demás.

Si la educación logra que los niños y jóvenes adquieran las habilidades y conocimientos fundamentales para un buen desempeño en la vida social y –sobre todo– que ello sea independiente de sus condiciones de vida, estará haciendo su aporte para la vida de esas personas y comunidades y para romper las fuerzas reproductoras de la herencia social y la desigualdad.

Ello significa que el esfuerzo de las políticas educacionales deben estar orientadas a garantizar la igualdad de oportunidades en la educación.

III. La perspectiva ética: la equidad tiene muchas caras

De esta forma es indispensable analizar la equidad en el interior del sistema educativo y definir un concepto exigente de equidad, que al mismo tiempo que nos permita analizar críticamente nuestra insatisfactoria realidad nos oriente hacia el futuro deseable. A partir de diferentes tradiciones filosóficas y políticas, es posible construir un concepto multidimensional de equidad que, aplicado al campo educativo, ilumine los problemas que estamos analizando.[1]

Un primer significado de equidad se podría denominar "el criterio de la pobreza". Bajo esta perspectiva un sistema es equitativo si logra hacer que todos sus miembros alcancen un "umbral mínimo" de bienestar, asegurando a cada persona un nivel de dignidad esencial. No puede haber grupos, zonas o categorías sociales excluidos de ciertos be-

[1] El concepto aplicado está tomado, aunque con modificaciones, de algunos documentos de CEPAL: "La equidad: enfoques teóricos y sugerencias para su estudio" (1990); "La equidad en el sistema educativo" (1992); "Áreas duras y áreas blandas en el desarrollo social", R. Katzman y P. Gerstenfeld, *Revista de la CEPAL,* n° 41.

neficios, que pongan en riesgo su integración en la sociedad. Esta visión de la equidad es la que ha inspirado, entre otras, la tradicional preocupación por el analfabetismo y –más recientemente– la promoción universal de las "necesidades básicas de aprendizaje", concepto eje de las propuestas de la Conferencia Mundial de Educación para Todos realizada en Jomtiem en 1990, y ratificada en Dakar el presente año.

Aunque el analfabetismo no ha podido ser erradicado completamente (UNESCO estima que actualmente existen 875 millones de adultos en el mundo que son analfabetos, siendo latinoamericanos 41 millones de ellos), no cabe duda de que hoy constituye un criterio demasiado mínimo para considerarlo un umbral de equidad. El mismo concepto de necesidades básicas de aprendizaje es cambiante según el tiempo y los distintos contextos sociales. Reducido muchas veces a la educación primaria, en rigor crecientemente se extiende más allá de aquella: estimaciones de CEPAL han determinado que en las condiciones actuales, en países como Chile, Costa Rica o Uruguay, el capital educativo mínimo para tener acceso a oportunidades de bienestar social se alcanza luego de doce o catorce años de escolaridad.[2] Estos umbrales sólo son alcanzados por la mitad de nuestros jóvenes. Y esto sin considerar las condiciones más demandantes de la modernidad. Un estudio reciente de la OECD determinó que sólo el 15% de la población chilena mayor de 15 años posee las herramientas de lectura más compleja requeridas en el mundo de hoy, en contraste con los países más desarrollados en que alrededor del 60% de su población ha adquirido dichas capacidades.[3]

Un segundo significado del principio de equidad podría formularse como "el criterio de la desigualdad". En es-

[2] CEPAL: "Panorama Social 1997", Santiago, Naciones Unidas, 1998.

[3] OECD, Statistics Canada "Literacy in the Information Age", Canadá, OECD - Statistics Canada, 2000.

te sentido una sociedad sería más o menos equitativa dependiendo de la amplitud de las diferencias existentes en su interior. Es decir, aceptando una relativa diferenciación entre las personas y grupos en el reparto de los beneficios, la equidad exigiría controlar la magnitud de esas desigualdades. Este concepto de equidad es, por ejemplo, el que está detrás de los análisis de los niveles de ingreso de los diferentes quintiles de población.

Son conocidas las enormes distancias en el promedio de años de escolaridad que separan a la población de zonas urbanas y rurales. También son de gran magnitud las desigualdades de escolarización entre los grupos de diferentes ingresos: según cálculos de CEPAL,[4] en Brasil el 48% de los niños de familias pertenecientes al cuartil de menores ingresos no completan su cuarto grado de educación primaria en el tiempo previsto, mientras sólo el 5% de los niños pertenecientes al cuartil más rico están afectados por este retraso o interrupción temprana de su vida escolar; en Chile, mientras el 91% de los jóvenes de 20 años de edad pertenecientes a hogares del cuartil de mayores ingresos de zonas urbanas ha completado su educación secundaria (12 años de escolaridad), sólo el 45% de sus pares del cuartil más pobre lo ha hecho. Pero la escolarización busca generar aprendizajes en los alumnos, por lo que es preciso considerar las distancias en conocimientos adquiridos por los niños: según los resultados de la prueba SIMCE '99 de cuarto grado, en Chile el 23% de los alumnos de escuelas municipales no han logrado un nivel de desempeño básico en el área del lenguaje, mientras sólo el 5% de sus pares de colegios privados se encuentra en esa situación; en el otro extremo, en los colegios privados el 65% de los alumnos alcanza un nivel de desempeño considerado alto en lenguaje, en tanto que en las escuelas municipales sólo alcanza este nivel el 16% de los niños. Fi-

[4] CEPAL "Panorama Social 1999-2000", Santiago, Naciones Unidas, 2000.

nalmente, en la prueba TIMSS 1999, recientemente dada a conocer, el 40% de los alumnos evaluados de Singapur se encuentra en el decil de mayores resultados, mientras sólo el 1% de los niños chilenos, tunesinos o iraníes alcanza dicho nivel.

Por último, una tercera acepción del concepto de equidad podría llamarse "el criterio de la herencia o la adscripción". Bajo este prisma la equidad se satisface cuando se debilita o rompe la asociación entre la distribución de los beneficios y bienes sociales, y las características adscriptivas (género, etnia) o de origen social de los individuos. Para ser equitativo el sistema debe dar iguales oportunidades de desarrollo a todas las personas, con independencia de sus rasgos de origen. Aplicado a la esfera de la educación, el criterio de igualdad de oportunidades exige garantizar que las trayectorias escolares de los alumnos y los logros educativos que alcancen no estén determinados por sus condiciones sociales, económicas, étnicas, geográficas o de género. Los estudios que indagan sobre los "factores explicativos" de resultados escolares, intentando identificar "el peso" de las variables constitutivas del alumno (nivel económico y cultural de la familia, género, etcétera) en su éxito o fracaso escolares, se inspiran en este criterio de equidad.

Ciertamente se han documentado desigualdades de oportunidades entre niños y niñas, entre alumnos de zonas urbanas y rurales, y entre aquellos pertenecientes a diferentes etnias, demostrando la fuerte influencia que tienen en la educación las características que hemos denominado "adscriptivas". Sin embargo, las investigaciones muestran que ninguna de ellas alcanza en nuestra región el nivel de influencia que tiene el origen socioeconómico de los alumnos expresado en recursos educativos del hogar. La más fuerte limitación para la igualdad de oportunidades educativas que tenemos, es la relativa incapacidad de nuestros sistemas escolares de superar el peso de la herencia social: en nuestros países, los niveles de cobertura, las tasas de re-

petición, los índices de deserción escolar, los niveles de egreso y los resultados de aprendizaje siguen estrechamente las jerarquías sociales de las familias de los alumnos. Por ejemplo, en Chile en segundo año de la educación secundaria, mientras el 65% de los liceos que atienden a jóvenes provenientes de familias del cuartil de ingresos más altos obtiene resultados escolares "altos" (mejor cuartil de logros en matemáticas, lenguaje y promoción de grado), sólo el 4% de los liceos donde asisten sus pares del cuartil más pobre alcanza estos logros. Fuertes asociaciones entre niveles de aprendizaje y origen social, escolaridad de los padres-de los alumnos, también fueron encontradas en la prueba TIMSS 1999, para la casi totalidad de los países participantes (la mayoría de ellos desarrollados). Siendo la educación la herramienta principal para romper la tendencia a la reproducción intergeneracional de las desigualdades sociales, es un contrasentido que no sea capaz de desvincular sus propios resultados de la herencia familiar.

En síntesis, nuestro compromiso con la equidad educativa debe asumir al mismo tiempo los desafíos de satisfacer universalmente las necesidades básicas de aprendizaje, disminuir la brecha que separa a quienes acumulan más y menos capital educativo, y garantizar igualdad de oportunidades de aprendizaje independientemente del origen social de los alumnos.

IV. La perspectiva educativa: equidad y calidad son inseparables

Finalmente, desde una perspectiva de políticas educativas, es útil precisar la relación entre los objetivos de calidad y equidad educativas. En efecto, algunas veces se los ha concebido ordenados secuencialmente ("primero se debe lograr la calidad y luego preocuparse por la equidad") o –en algunos casos– se los plantea como incompatibles ("es la preocupación por la equidad lo que empeora la calidad educativa"). Estas visiones, a nuestro juicio, contienen

ideas empobrecidas acerca de lo que es equidad o bien se basan en una concepción selectiva y no democrática de la educación.

Desde la postura que hemos argumentado, observadas con detención, tanto las definiciones del derecho a la educación como de equidad educativa suponen la noción de calidad. Como se dijo, a lo que los niños tienen derecho y que se intenta satisfacer a través de la educación, es a desarrollar al máximo sus capacidades y a adquirir conocimientos y habilidades útiles para su vida adulta. Del mismo modo el principio de equidad educativa orienta hacia la distribución socialmente justa de los aprendizajes escolares. De hecho, la fórmula que mejor traduce ambos criterios es "lograr una educación de calidad para todos". En donde "todos" incluye tanto a los excluidos de fuera como dentro del sistema escolar.

Ya sea utilizando un concepto ampliado o una versión más restringida de la equidad, los análisis recientes sobre las reformas educativas en América Latina coinciden en identificarla como una de las principales –sino la mayor– limitación.[5] Todos señalan que, no obstante haberse logrado importantes progresos en algunos aspectos, el resultado general es más bien desalentador. Aunque no existen estudios que hayan aplicado sistemáticamente los conceptos antes definidos, todo parece indicar que los avances se han logrado preferentemente en ampliar la satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje, pero que ni la desi-

[5] Por ejemplo, J. Rivero: *Educación y exclusión en América Latina*, Madrid, Miño y Dávila editores, 1999; M. Gajardo: "Reformas Educativas en América Latina. Balance de una década", PREAL, 1999; J.C. Tedesco: *Reformas Educativas en América Latina: discusiones sobre equidad, mercado y políticas públicas*, Universidad de Talca - Ministerio de Educación de Chile, 1998; Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica: "El futuro está en juego", PREAL - Diálogo Interamericano - CINDE, 1998; J.E. García-Huidobro: *Las reformas latinoamericanas de la educación para el siglo XXI*, Bogotá, Convenio Andrés Bello, 1998.

gualdad ni la herencia social han sido disminuidas significativamente.

Hemos aprendido que no basta implementar reformas para avanzar en la equidad: si ellas no contienen políticas específicas con este objetivo, la equidad no se producirá como "efecto secundario". El caso más nítido en este sentido son las políticas orientadas a aumentar la eficiencia de nuestros sistemas escolares. Sin duda mejorar los mecanismos de gestión y uso de recursos es una tarea inevitable, pero nadie puede hacer descansar en ellos las esperanzas de mayor equidad.

Pero no partimos de cero. Permítanme al menos listar cuatro ámbitos de políticas educativas orientadas a la equidad que debiésemos impulsar con mayor énfasis:

i) en primer término nuestros estados deben implementar políticas de "discriminación positiva": debemos poner más donde hay menos. Por supuesto, más recursos donde hay más pobreza, pero esto no basta: la transformación de los recursos económicos en capital cultural no es mecánica. Debemos poner más capacidades, más apoyo, más estímulo, más compromiso y más responsabilidad en las escuelas donde se educan los más pobres;
ii) también debemos mejorar las capacidades de las familias de apoyar a los hijos en su proceso formativo. No sólo aumentar la valoración de la educación, sino mejorar las herramientas intelectuales y los recursos de enseñanza que los niños encuentran en sus hogares. La educación de adultos renace con nuevas perspectivas;
iii) es preciso aumentar las capacidades profesionales de los docentes, mejorar su formación inicial y en servicio, dotarlos de más apoyo y recursos, abrirles nuevas oportunidades de desarrollo, y también exigirles mayor efectividad, evaluación del desempeño docente y estímulos a la excelencia;
iv) finalmente, no se debe pensar que el objetivo de la equidad da la espalda a los desafíos abiertos por las nuevas tecnologías; al contrario, familiarizar a la mayoría de nuestros niños

con ellas es parte del cierre de la brecha con los países más avanzados y las clases más acomodadas. A su vez, un uso inteligente de las nuevas tecnologías las convierte en poderosas herramientas para superar limitaciones permanentes de nuestra educación. Podemos superar buena parte de los problemas del pasado con los instrumentos del futuro.

En definitiva, en la sociedad actual, la educación está llamada a producir un efecto sociocultural, a través de la redefinición de las capacidades de las personas, en un contexto que incentiva estructuralmente el circuito virtuoso del progreso técnico, el crecimiento económico y el desarrollo social. Si en los próximos años América Latina es capaz, a través de sus sistemas educativos, de ofrecer oportunidades de aprendizaje relevantes y de calidad a sus mayorías –horizonte por primera vez posible, al superar la exclusividad de la agenda de políticas basada en el aumento de la cobertura y emerger contextos globalizados donde la competitividad descansa en el conocimiento y las capacidades de las personas–, entonces quizá por primera vez no esté tan lejano ni inalcanzable avanzar en el cierre de la brecha de la inequidad y en consecuencia en la construcción de una sociedad más justa y más humana.

Sobre ética, cultura y desarrollo

Saúl Sosnowski

La conjunción de los términos "ética", "cultura", "desarrollo", así como el escenario de esta Iniciativa, subrayan una preocupación cada vez más generalizada ante déficit que no son fácilmente computables y que quizá –finalmente– serán incorporados, en tanto componente integral y no como gesto de preocupación subsidiario, al diseño e imposición de las políticas de mercado. Ética y cultura, entendida esta en sus diversas acepciones, son factores que frecuentemente han sido soslayados al configurar estrategias de desarrollo. Enfrentados a economías que, a pesar de su crecimiento (al margen de las que han entrado en crisis), no logran mitigar las alarmantes cifras de la pobreza, del desempleo y de un creciente régimen de exclusión, se ha vuelto ineludible explorar otros términos de la ecuación.

El interés por conocer las fallas y el alcance restringido de programas de desarrollo, está supeditado a urgencias mayores, particularmente cuando se registra que la esfera político-social es cada vez más inestable, y que un creciente sector de la población cuestiona los réditos y valores de la democracia. En otras palabras: para la vasta mayoría de los países americanos, la crisis del modelo económico, impuesto como si fuera propio de la democracia, apunta a un número mayor de falencias que logros. Tal como se puede constatar para cada uno de nuestros países, en condiciones proporcionales a la gravedad de la crisis, el fracaso de pla-

nes financieros contribuye al deterioro de esa democracia que supuestamente debía apuntalar.

Si partimos de la base de que el desarrollo tiene como meta promover el bienestar de la población, las estrategias que derivan para América Latina y el Caribe los peores índices del mundo en la distribución de la riqueza, pueden y deben ser vistas como una violación de los principios éticos que abogan por la vida, por el "bien ser" (y no solamente por el "bien estar"), por la equidad y por una igualdad de oportunidades. En una era definida por el imperio de "la economía de la información", esto último nos conduce al dominio de la educación y a los diversos grados de acceso a la tecnología que rige la disponibilidad de esa información.

Incorporar la ética a los considerandos de las estrategias de desarrollo y hablar de educación, como también de salud, implica articular y coordinar las responsabilidades del Estado –necesario pero insuficiente y cada vez más disminuido por la acrítica apuesta a las privatizaciones– con las del sector privado y con el creciente número de organizaciones no gubernamentales. Frente a la vulnerabilidad social, a la violencia, a la vida en estado de riesgo e inseguridad, estas constituyen la red solidaria que repara algunas de las fisuras generadas por condiciones que ya han sido ampliamente documentadas y que, en el actual proceso de globalización, de interdependencia, trascienden las fronteras nacionales y regionales.[1]

Este mismo proceso remite a un dilema cultural en el que se hacen cada vez más difusos los límites entre lo local y lo global, lo autóctono y lo transnacional, la ciudadanía entendida en función de un territorio, y la ciudadanía global. Registrado en rubros que van desde las artesanías a

[1] Un balance de la situación y de los desafíos que enfrenta la región en las declaraciones de Enrique V. Iglesias: "Latin America and the Caribbean in the Face of Globalization: Progress To Date and the Road Ahead", Bangkok, 14 de febrero de 2000 (http://www.iadb.org/exr/speeches/s14II00e.htm).

la música y al cine, así como, entre otras expresiones, a las letras, los productores culturales dirimen una sintonía arraigada en lo geográficamente más próximo y en aquello que ya ha tomado posesión del espacio. Junto al culto de la diferencia (y a sus agravantes étnicos y nacionalistas) se ha generado una cultura planetaria de corte predominantemente urbano. Cuando hablamos de integración y resistencia a la asimilación; de ser modernos y no dejar de ser lo que se ha sido o se ansía ser, nos instalamos en variantes de la historia cultural americana. Hace unas décadas esa oposición cifró un malentendido entre Cortázar y Arguedas, entre la quena y la trompeta, metonimia de la tradicional dicotomía de ribetes decimonónicos "campo-ciudad", y que hoy se deja oír entre Macondo y McOndo, entre el mito ancestral y la pertenencia a la patria de los aeropuertos y la singular cosmópolis. Por el deseo de ser reconocido individualmente por una u otra variante, frecuentemente se olvida que todas ellas son legítimos anclajes de nuestras regiones.

Sin embargo, y a pesar del goce semántico, donde se dan las mayores discrepancias y distanciamientos en torno al conocimiento –y donde se dirimen los futuros de la humanidad en sus diversas configuraciones– no es en la cocina del escritor ni en el taller del artista, como tampoco en la capacidad interpretativa del texto que conjuga identidades, sino en la dimension del espacio, en la fibra óptica, en el acceso a la información, en la tecnología de punta. En su momento, Sarmiento había concebido la educación como guerra. Hoy, la educación es la plataforma de lanzamiento hacia el futuro; sus recortes, en nombre de la obediencia a una reestructuración financiera, una catapulta hacia la miseria de la marginación. Lo cual es otro modo de decir que todo programa de desarrollo que no incorpora este principio básico, al inhibir o cancelar el avance del individuo y de su núcleo social, inscribe su partida en una transgresión ética.

Cuando hablamos de arte y literatura, de cultura en su

acepción más restringida, aceptemos que ninguna expresión artística está obligada, ni debe responder a mandatos ajenos al de su propia especificidad –si bien periódicamente retornamos a los argumentos propios de etapas fundacionales en que se conminaba al artista, al intelectual, a comprometer su práctica a necesidades históricas y sociales–. Por el contrario, ante la institución de la cual es parte, la cultura incide en las normas, abre tajos que incitan a ver, a pensar y a actuar de modo alternativo. Al develar versiones oficiales de la historia y al ver el otro lado del espejo, reconocemos que se opera un sentido de la verdad frente al engaño –sea este el político o el no menos pernicioso de la falsedad existencial–, de lo legítimo frente a lo usurpado. Se dirá que estos son encuentros privilegiados, instancias a las que sólo acceden individuos agraciados con una alta cultura. Y sí, aceptemos que la exquisitez de tal privilegio existe, que también lo es reconocer el encuentro con una verdad y con una responsabilidad ética, que las polarizaciones sociales y culturales son endémicas, y que su reconocimiento –que no equivale a aceptación– es el punto de partida necesario para acceder a otras versiones de lo que entendemos por cultura. En la medida en que las instituciones sólo entiendan por cultura una imagen de goce circunstancial y periódico, no habremos avanzado hacia la dimensión en que, en tanto fibra que suma hábitos, conductas y aspiraciones, se instala junto a educación, organización social, equidad, justicia y democracia y, atravesando cada una de estas áreas, se enfrenta al compromiso ético con los valores que deberían hacer menos violenta la convivencia.[2]

Es precisamente en esa intersección donde la relación

[2] Véanse los ensayos incluidos en Bernardo Kliksberg y Luciano Tomassini (comps.): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*. Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Banco Interamericano de Desarrollo, Fundación Felipe Herrera, Universidad de Maryland, 2000.

cultura-educación-desarrollo se vuelve inseparable, si es que ha de estar regida por la ética que exige el bienestar en la cotidianidad de nuestros compartidos días. Es a partir de ese encuentro que el derecho individual se conjuga en el derecho colectivo que lleva al reconocimiento de un orden superior: el de los derechos humanos. Es allí donde se incorpora a la ética en la gestión cotidiana; donde se acepta que hay lugar para el arte que apunta al consumo masivo reconociendo en el acceso un mecanismo de democratización, aunque aún restringido, a lo que solía ser el predio de núcleos selectos. Es también allí donde cabe considerar desde diferentes perspectivas las funciones de museos y galerías y, en su totalidad, las dimensiones de la educación en cada uno de sus niveles.

Por diversas y atendibles razones, los organismos multilaterales han tendido a privilegiar la educación básica frente a la terciaria. Al instrumental mínimo de la alfabetización cabe sumar, sin embargo, otros elementos que contribuyen a la construcción de la ciudadanía y la convivencia, tanto la local como la que se manifiesta en el concierto de las naciones, e instalar la discusión ética en todas las áreas: desde el aprendizaje del manejo de conflictos en las escuelas primarias hasta la reducción de la violencia y de la programación vulgar en los medios de comunicación masiva.

Pero para ello también se impone una mayor atención al papel que desempeñan y pueden ejercer las universidades. Son, más allá de lo específicamente didáctico, centros de investigación y producción de nuevos saberes e incubadoras de nuevas empresas, así como formadoras de una ciudadanía global. Sirven, asimismo, como foro para ejercer un mayor criterio ético en toda intervención social y científica. Me refiero a la posibilidad de optar por líneas de investigación y promoción industrial y tecnológica tendientes a mejorar las condiciones de marginalidad y pobreza extrema. Tal decisión requiere, a su vez, inversión en infraestructura tecnológica y una programación razonada de

las carreras académicas.[3] Se impone asimismo, en un orden que define una de las funciones medulares de la universidad, interrogar el sentido mismo de los procesos en que está involucrada y que hoy en día incluye, para las instituciones latinoamericanas, considerar las relaciones dinámicas entre globalización y el creciente énfasis en la diversidad cultural.

Ni la actual globalización ni la iniciada en 1492 han logrado cancelar la diversidad, aunque sí han acentuado territorios de reconocimiento y de homogeneización. Trátese de construir una nación, o de promover una versión unificadora del desarrollo económico, los argumentos se basan en la verdad de quienes detentan el poder. A partir del instante en que para acceder a otro estadio se exige la entrega de la identidad, se instala, aunque por lo general sólo para quien debe hacer entrega de su ser, un problema ético y visceralmente vital. Como parte de esa misma dinámica entran en funcionamiento mecanismos de exclusión y de marginación junto a estrategias de supervivencia que interrogan los principios mismos de la democracia.

Promover una cultura democrática es competir con urgencias mayores, tales como la indigencia y la inequidad, la violencia, el narcotráfico y la corrupción, la reforma judicial y la modernización de los sistemas electorales. Sumemos una educación deficitaria, la creciente brecha digital, la dramática disparidad en infraestructura entre países desarrollados y los rubricados como "países en vías de desarrollo", tanto en el número de líneas telefónicas como de computadoras y en la concentrada producción de información tecnológica en los países industrializados. Y a todas

[3] Las cifras son elocuentes en cuanto al número de computadoras (33,99 por cada 1.000 habitantes en América Latina y el Caribe, frente a 317,38 para los países de la OCDE), usuarios de Internet (3% frente al 49% para Estados Unidos y Canadá), servidores de Internet, y con grandes diferencias intrarregionales que responden, a su vez, a diferencias en el acceso a electricidad y a líneas telefónicas, así como en los costos de ese acceso.

estas urgencias agreguemos el principio fundamental de vivir la democracia y no solamente desempolvarla para la celebración de sus ritos electorales.

Para dar cuenta de algunos de estos requerimientos, y para responder a la dimensión práctica de la convocatoria que nos reúne, me permito poner a su consideración una actividad que estamos llevando a cabo ahora en Venezuela durante uno de los períodos más convulsivos y desafiantes de su historia constitucional. Se trata de la producción de fascículos educativos para una serie que se llama precisamente "Vivir la democracia" y cuyos objetivos expresos son:

1. Fomentar la conciencia y la participación ciudadana;
2. Divulgar los deberes y derechos de la ciudadanía;
3. Promover la responsabilidad ciudadana en el sistema democrático;
4. Fortalecer los vínculos comunitarios y promover la solidaridad;
5. Fomentar el diálogo y el respeto por las diferencias;
6. Reforzar en la colectividad el sentido de pertenencia y de nación;
7. Apoyar los contenidos curriculares vigentes con materiales divulgativos que promuevan los valores de la democracia.

La concreción surgió poco tiempo después de presentar la propuesta en el seminario sobre "Cultura y recuperación nacional", realizada en abril de 2000 con los auspicios del Banco Central de Venezuela, la Fundación Bigott, la Fundación Polar y la Corporación Andina de Fomento. La tragedia en el Estado Vargas fue el detonante para una primera colaboración entre estas cuatro entidades y su acogida por los representantes de diversos sectores culturales ha servido para comprometerlas aún más en áreas de producción cultural. El viceministro de Cultura venezolano, que intervino en el seminario, recogió la propuesta de los fascículos didácticos y tras una reunión de consultores

obtuvo un rubro presupuestario del Ministerio de Educación. También se logró la colaboración del sector privado y el compromiso del diario *El Nacional*, uno de los mayores diarios venezolanos, para incluir los suplementos mensuales como encartados en su circulación nacional a partir del primer viernes de octubre de 2001. En estos momentos un equipo está seleccionando y preparando materiales artísticos, gráficos, literarios, periodísticos y lúdicos que servirán como material didáctico y estímulo en torno a diez temas que subrayan valores y necesidades: libertad, convivencia, igualdad, tolerancia, solidaridad, honestidad, derechos, responsabilidades, pertenencia y participación. Durante diez semanas consecutivas aparecerá en el periódico un fascículo de 12 páginas, en formato de 1/8, a todo color y con abundante material gráfico. Un mayor número de ejemplares será repartido en escuelas y liceos y también se lanzará con apoyo electrónico. Una vez encartados los materiales, se publicarán guías o manuales para maestros de educación básica y para profesores de educación secundaria. Como parte integral del proyecto, se planean talleres de asesoramiento para maestros así como la publicación de materiales adicionales para apoyar la actividad docente. Una vez evaluada la recepción de los 10 temas seleccionados para esta primera programación, procederemos a la preparación de una segunda serie para el siguiente año.

Lo que se está realizando en Venezuela con aportes gubernamentales y del sector privado –y que se presentará próximamente a la consideración de los otros países andinos– es un resultado concreto de los presupuestos que organizan "Una cultura para la democracia en América Latina", proyecto diseñado y lanzado por el Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Maryland en 1995. Otro resultado concreto se ha registrado en Brasil.

Recientemente, junto al ministro de Cultura de Brasil, Francisco Weffort, recibimos en San Pablo los resultados de ocho investigaciones realizadas sobre valores democráticos, cultura y educación, parte del proyecto financiado

por el BID con la rúbrica "Una cultura para la democracia en Brasil". Hemos comenzado a elaborar los parámetros de una actividad similar a la venezolana para el Brasil, ajustándola, por cierto, a la especificidad cultural y geográfica del país. Menciono un tanto detalladamente esta apuesta a la incorporación al saber ciudadano de valores éticos, de convivencia, que informan y constituyen las relaciones cívicas de la sociedad, porque considero imprescindible subrayar la dimensión de lo posible. También para tener presente que todos los esfuerzos realizados a través de estudios, consultorías y conferencias, si bien valiosos en su dimensión humana y académica, serán insuficientes si no los traducimos a un régimen de acciones concretas.

Los interrogantes a los que debemos enfrentarnos, refrendados por cifras y gráficos, revisten lo urgente de la supervivencia. Las consideraciones aquí expuestas, y que emanan de las letras, no pretenden imponer cambios súbitos y radicales, sino más bien trabajar desde y con diferentes sectores para contribuir al fortalecimiento de condiciones necesarias para el desarrollo de la sociedad civil en sus renovadas funciones, para mostrar que vivir en un espacio de libertad *con* acceso a condiciones de progreso ofrece réditos que no pueden ni deben ser soslayados. Frente a los desafíos que deben ser superados, y junto a fórmulas ya probadas, considero que las estrategias de desarrollo deben considerar e incorporar los principios propios de "una ética sustentable".

Ética y desarrollo

Tarso Genro

"La ética supone y exige seres autónomos, pero somos naturalmente heterónomos; la ética supone y exige seres racionales, pero somos naturalmente afectos y deseos."
Marilena Chauí

El método más complejo y más rico para explorar la relación Ética y Desarrollo es hacerlo de forma conectada con la relación *Ética* y *Política*, ya que la propia naturaleza del desarrollo elegido sólo puede ser pensada a partir de los medios e instrumentos (políticos) capaces de realizarla. Usa como referencia dos categorías que pueden hacer la "conexión" entre las dos esferas, "insatisfacción" y "espontaneidad", para discutir el tema "Ética y Desarrollo", y sus derivaciones en la esfera de la Política.

La salida más fácil sería presentar y fundamentar, con juicios políticos "puros", un recetario genérico sobre el cual no habría ninguna discordancia: la defensa de los *derechos del individuo* y de las comunidades pobres como finalidades de desarrollo humanista y democrático; la interdependencia necesaria entre *fines y medios*, como fundamento de la moralidad política para un proceso de desarrollo justo (recuerdo, a propósito, que Stalin llegó a alcanzar un crecimiento económico de 20% al año, y que los actuales modelos de crecimiento del liberalismo radical sólo se realizan con un brutal proceso de encubrimiento de los derechos y, en ambos casos, no se puede hablar de un "desarrollo" con ética); y, finalmente, la necesidad de *reglas consensuales y legítimas* para que las personas, clases y grupos sociales, disputen sus demandas económicas en la es-

cena pública, con el fin de repartir la riqueza socialmente producida.

Las dos categorías a las que me refiero tienen, tanto una dimensión material-objetiva, como una dimensión ideal-subjetiva.

– *Insatisfacción* en el sentido de carencia oriunda de los deseos no respondidos y también en el sentido de sensación física o psíquica, derivada de las condiciones materiales de vida: insatisfacción provocada por un deseo "arbitrario", oculto, e insatisfacción ante la ausencia de lo básico para la comodidad de una vida buena.

– *Espontaneidad* que se expresa a través de los modelos aceptados de sociabilidad de las personas, grupos y clases sociales, que resulta en acciones no pensadas o no planeadas; o sea, las acciones no previamente queridas, que tanto llevan al ser humano al mercado en busca de cosas superfluas para su supuesto placer, así como aquella espontaneidad que viene de afuera del sujeto: la espontaneidad que se origina de la imposición del mercado sin reglamentos de contención, que realimenta deseos siempre más "espontáneos" o irracionales.

En cuanto a la primera categoría, *insatisfacción*, recuerdo la sugerencia de Agnès Heller y Ferenc Fehér: "la forma moderna de creación, percepción, distribución de necesidades refuerza la insatisfacción, independientemente de alguna necesidad concreta ser o no satisfecha".[1] En cuanto a la segunda categoría, *espontaneidad*, recuerdo a Kant cuando afirmaba que la fuente de la espontaneidad es la libertad: "aquel algo a priori en la conciencia de nuestra existencia".[2] En síntesis, la concepción kantiana de espon-

[1] Heller, Agnès y Fehér, Ferenc: *La condición política posmoderna*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira, 1998, pág. 29.

[2] Caygill, Howard: *Diccionario Kant*, Río de Janeiro, Jorge Zahar Editor, serie Diccionario Filósofos, 2000, pág. 125.

taneidad parte del presupuesto de que existe un "apriorismo", una especie de espacio anterior a la voluntad consciente, *de donde emerge un conjunto de necesidades espontáneas que, satisfechas, realizan la libertad*, pero en la modernidad contemporánea (Heller y Fehér) *la insatisfacción es reforzada independientemente del sujeto a ser saciado.*

Es muy común hablar de "ética en la política" refiriéndose, en verdad, al deber moral de defender la probidad y la honestidad en la función pública, o sea, reduciendo la relación entre ética y política en la mera observación de la ley legítima. La cuestión, sin embargo, es mucho más compleja y, si no fuese, bastaría la mera apelación moralizante en el sentido de que es necesario impregnar a la economía de una visión ética".[3]

Enfrentemos ahora estas dos reflexiones a través de preguntas que serán respondidas en el campo de la política democrática: ¿cómo superar la "forma moderna" de *insatisfacción*, que se reproduce siempre como una *insatisfacción más grande*, precisamente en quien goza los frutos del desarrollo? ¿Cómo democráticamente *racionalizar la espontaneidad*, para que esta pueda aproximarse a una libertad "general" para todos los individuos, combatiendo la pobreza y la exclusión?

Lo que se coloca –a partir de estas preguntas– como cuestión teórica de fondo para avaluar la verdadera práctica de la democracia (cuestión no exenta de consecuencias políticas) es: en el mundo de hoy, con la sociedad de mercado plenamente realizada, con la reducción de la fuerza normativa del Estado, con la sumisión de los Estados nacionales al imperio de la deuda pública, con el proceso galopante de criminalización de la política (que deriva de este cuadro sociopático universal), en este mundo, es posible conciliar *ética y desarrollo*? O mejor: ¿cuáles son las *reformas* que apuntan a esta posibilidad?

[3] Rohden: *Ética y Política*, Porto Alegre, Goethe Institut-Instituto Cultural Brasileño Alemán/Ed. de la Universidad (UFRGS), pág. 10.

(Los métodos democráticos tradicionales son suficientes, o es necesario pensar en una otra dinámica en la relación "Estado-Sociedad", capaz de proponer procesalmente otras bases institucionales capaces de compatibilizar *insatisfacción y espontaneidad*?)

Norberto Bobbio dice que Kant "inspira su concepción de derecho, Estado y de historia, no (en la) libertad democrática, pero (en la) libertad liberal".[4] De hecho, la "libertad liberal" es insuficiente para inducir relaciones jurídicas y sociales de carácter democrático. Esta es la cuestión política que hoy es capaz de incitar a una nueva reflexión sobre ética, democracia y desarrollo. Esta es, por lo tanto, la cuestión *histórica* contemporánea, de cuya resolución resultan las mediaciones capaces de tornarse directrices de un desarrollo propulsor, desde luego, de justicia social.

El problema, en consecuencia, pasa a remeter para el tipo de Estado capaz de realizarlo, pues es en él que la ciudadanía se realiza. Pasamos entonces a la cuestión más moderna del actual período de la era moderna: "Es necesario discutir, antes que nada, cuál es la función que se desea para el Estado en los países en desarrollo, en este final de siglo. Los cambios y modernizaciones técnicas, absolutamente necesarias, no pueden ser elegidas de forma abstracta o a partir de la oferta de tecnologías del mercado. Deben existir criterios de elección dirigidos por la idea central de que, dada una función determinada para ser cumplida por el Estado, habría un 'tipo de tecnología' más apropiada para posibilitar que ella cumpla, con la mayor eficiencia posible, esa función. La discusión tecnocrática pura simple sobre la reforma del Estado para el desarrollo social debería ser superada por un debate más amplio que, partiendo de las nuevas posiciones con respecto a los mo-

[4] Bobbio, Norberto: *Teoría General de la Política,* Río de Janeiro, Editora Campus, 2000, pág. 113.

delos de desarrollo, extraiga conclusiones sobre cuáles serían los papeles del 'Estado deseable'[...]".[5]

Pero, de hecho, la "libertad liberal" de Kant es lo que fundamenta el concepto de ciudadanía largamente vigente en las Constituciones Democráticas. Incluso en aquella de inspiración social-demócrata. También, en el corto período histórico que correspondió al Estado de Bienestar, las condiciones efectivas de vida de las clases trabajadoras o subalternas sólo mejorarán con el fuerte aumento de la presión política sobre el Estado. Todo ocurrió con la transgresión de la "libertad liberal": la insatisfacción transformada en acción pública dio una orden a la espontaneidad del mundo y de la economía, para dar racionalidad y control a las insatisfacciones.

Esta presión es la que "curvó" los fundamentos normativos de la Constitución en favor de los económicamente débiles. Y lo hace a través de políticas públicas que se volvieron revolucionarias en relación al "laissez-faire" precedente y al ausentismo estatal de las situaciones anteriores.

Tenemos entonces formado el cuadro completo: las Constituciones formales, originarias de un proceso constituyente democrático no garantizan por sí solas mecanismos que posibiliten, de un lado, el ejercicio real de los derechos, ni tienen mecanismos ágiles para su autorreforma tendiendo a una nueva orden. Pero nosotros estamos comprometidos con ella porque es la mejor, obtenida históricamente, para afirmar derechos y defender los oprimidos de la opresión.

5 Kliksberg, Bernardo: *Repensando el Estado para el desarrollo social*, San Pablo, Cortez, 1998, pág. 37.

Cuestión ético-política: ¿es lícito subvertir las formalidades constitucionales para proporcionar la vigencia de sus fundamentos?

Las Constituciones formales de la social-democracia, en regla, siguen vigentes. Pero el desempleo, la feminización (que tiende a baratear) y la infantilización (que promueve la hiperexplotación) de la mano de obra a escala mundial[6] obedecen a determinaciones concretas de la economía. *No obedecen solamente a las determinaciones jurídicas idealizadas por el legislador constituyente.* Un ejemplo de esta transformación de la "fuerza normativa de los hechos" en derechos, que pueden ayudar a transformar el contenido de la ciudadanía, es lo que está dispuesto en dos constituciones democráticas: la belga y la alemana. Principalmente en lo que se refiere al derecho a la dignidad humana, que se constituye en una gran síntesis del contenido de la ciudadanía moderna.

La Constitución belga, revisada en enero de 1994, tiene en su artículo 23 una orden precisa: "Cada uno tiene el derecho de llevar una vida de acuerdo con la dignidad humana". Las presiones políticas y sociales que consagraron este artículo,[7] sin embargo, no permitieron que el texto constitucional ofreciese las *mediaciones técnicas y jurídico-políticas* para su cumplimiento. Ya la Constitución alema-

[6] Mello, Alex Fiuza de: "Globalización: Marx superado?", en *Negros de la diáspora: todo el poder para las Yabas"*, Cultura Vozes, Petrópolis, Ed. Vozes, nº 4, vol. 93, 1999, pág. 16: "El Bureau Internacional del Trabajo (BIT), con sede en Ginebra, estima, en 1994, que nada menos que 12,8% de los niños entre 10 y 14 años que viven en América del Sur trabajan, elevándose este porcentaje relativo para Asia (15%) y África (22%). Sólo en Brasil, 2 millones de menores (14,2%) entre 10 y 13 años ya están en el mercado de trabajo, un ejército de mano de obra equivalente a la población total de habitantes de los Emiratos Árabes, poco menos que la de Jamaica y casi tres veces la de Chipre".

[7] Delpéree, Francis: "El Derecho a la Dignidad Humana", en *Derecho Constitucional - estudios en homenaje a Manoel Gonçalves Ferreira Filho*, San Pablo, Ed. Dialética, 1999, pág. 151.

na, en el párrafo 2 de su articulo 23 determina expresamente que "para esta finalidad" –desarrollo de una vida de acuerdo con la dignidad humana– "la ley, el decreto (o el reglamento) *garantizan, teniendo en cuenta las obligaciones correspondientes,* los derechos económicos, sociales y culturales y determinan las condiciones de su ejercicio".[8]

Pero es extraño que los ciudadanos belgas, en relación a los ciudadanos alemanes (aunque sometidos a protecciones constitucionales con cargas normativas distintas), no sean "menos" ciudadanos. O mejor, no sean ciudadanos más puramente formales o más distantes de una ciudadanía sustantiva que los ciudadanos alemanes. El sistema social como un todo, el Estado en cuanto totalidad, y la permeabilidad de sus instituciones a las demandas plebeyas, son los que posibilitan, en ambos casos, relaciones sociales y económicas más ecuánimes. Proporcionaron grados de satisfacción aceptables, por parte de los individuos y grupos sociales, *porque sometieron la "espontaneidad" de sus agentes económicos a regulaciones mucho más próximas al interés general.*

Norberto Bobbio, recordando a Max Weber, constata que "no hay teoría moral que no considere la distinción *entre acciones finales y acciones instrumentales*, o sea, que la misma acción puede ser "juzgada de modos diferentes, según el contexto en el cual se desarrolla y la intención con que fue cumplida".[9] El núcleo de la política moderna, sin embargo, para el mismo Bobbio, sería la comprensión de que la distinción entre *moral y política* es que esta (la política) tiene finalidad *instrumental*, debiendo ser juzgada no en sí misma, "pero con base en su mayor o menor idoneidad en la realización del objetivo".[10]

Toda la problemática de la relación Ética, desarrollo y

[8] *Ídem*, pág. 152

[9] Bobbio, Norberto: *Teoría General de la Política. La Filosofía Política y las Lecciones de los Clásicos*, Río de Janeiro, Ed. Campus, 2000, pág. 193.

[10] *Ibídem*, pág. 193.

democracia llega, entonces, a un punto nodal. La necesidad de una nueva teoría de la democracia, que sea capaz de fundir, en la acción política, la máxima eticidad "pública" con la mínima falta de respeto de los derechos fundamentales del individuo: comprender la democracia como un proceso de legitimación de conflictos, comprender la democracia como un movimiento de reducción de la fuerza de los poderes invisibles en la sociedad, comprender la democracia como medio de socialización de la política y de la riqueza material socialmente producida, comprender la democracia como un proceso de creación de un modo de vida democrático, comprender la democracia como proceso de creación de un modo de vida conscientemente orientado.

Propongo como síntesis la formulación de Fábio Comparato: "En lo que toca al sistema institucional a ser creado para la concretización de esos valores, este tendrá como presupuesto lógico la superación de la dicotomía entre Estado y sociedad civil, sobre la cual se fundó la alianza histórica del capitalismo con el Estado liberal. En esa concepción dicotómica, el pueblo es reducido a una masa de individuos, cada cual dividido en sí mismo en la doble posición del hombre, o sea, componente de la sociedad civil, y de ciudadano, o sea, miembro de la sociedad política. Ambas funciones son puramente pasivas: el individuo es tan impotente ante el poder económico en la sociedad civil, como lo es el ciudadano para ejercer la cuota individual de la soberanía popular que teóricamente le cabe".[11]

[11] Comparato, Fábio Konder: "La Humanidad en el siglo XXI: la gran opción", Publicación de Conferencias en la Facultad de Derecho de Coimbra, 1999-2000, Universidad de Coimbra, Coimbra Editora, Stvdia Ivridica 48, Colloquia - 6.

Fe en la naturaleza humana es el mensaje del pluralismo

Margarita María Errázuriz

Pluralismo...
"Nuestra herencia nos fue legada sin testamento alguno."[1]

Se me ha pedido hablar sobre Pluralismo, Diversidad, Democracia y Desarrollo. La dimensión que vincula estos fenómenos se llama libertad.[2] La tesis diría que hay una alianza tan estrecha entre este conjunto, que de esta fluye una relación dinámica potente: a mayor libertad, más diversidad, democracia y desarrollo y mayor sentido en ser pluralista. Por lo mismo, pluralismo es riqueza social.

El pluralismo aporta una connotación especial a la interrelación de los tres conceptos anteriormente mencionados. Pone una nota de apertura sin límites de tiempo, contenido y metas, a un proceso que, dadas las características

[1] René Char, poeta y escritor francés. En Arendt, Hannah: *De la historia a la acción*, Barcelona, Paidós, 1995.

[2] El régimen político democrático nace fruto del esfuerzo por rescatar al individuo del peso del poder impuesto –ya fuera este ejercido en nombre de una autoridad superior o directamente del ejercicio de la coacción y la violencia– para otorgarle la libertad que corresponde a su naturaleza. La diversidad es el fruto de la expresión en el plano individual de esa libertad. El desarrollo socioeconómico se encuentra hoy en día estrechamente ligado al ejercicio de la libertad en el acceso a los mercados de bienes y servicios. La relación entre desarrollo y libre acceso a los mercados tiene lugar en forma independiente del grado de injerencia del Estado en la distribución de los bienes y servicios que estos generan. La aceptación de la expresión de esa diversidad recibe el nombre de pluralismo.

de éstas, de por sí es creciente. Sin embargo, pese a su contribución, en nuestra sociedad sólo se puede hablar de un pluralismo elitario. El pluralismo se vive con limitaciones definidas por los grupos en el poder, quienes suelen aceptar la expresión plural sólo dentro de los márgenes que constituyen esos mismos grupos. Como sociedad se está lejos de asumir un pluralismo democrático.

Es por ello que estas páginas se centrarán en el tema del pluralismo. Es más, siendo este tema muy amplio, dentro de este, en la dignificación del valor y el respeto por la naturaleza humana. Esta decisión se ha tomado considerando que en el tema del pluralismo lo que está en cuestión son los valores, y porque, en última instancia, esa dignificación y respeto es el fundamento de la democracia y la razón del desarrollo.

El pluralismo es un desafío que apunta directamente, y en primer lugar, a la persona, en la medida en que apela, conjuga y contradice intereses, motivaciones y creencias.[3] La enfrenta en la encrucijada que le propone su propia condición: la expresión de su individualidad y su carácter social. Por esta misma razón, también el desafío se proyecta al campo de las relaciones sociales y, como expresión de estas, al ordenamiento social. Es por ello que al tratar este tema hay que tener en cuenta tres planos y aspectos cruciales en cada uno de estos. En el plano de la expresión de la individualidad el tema relevante es el de la identidad.

[3] A diferencia de Europa, donde el tema de la diversidad es el multiculturalismo, la diversidad en sociedades que no se han encontrado sometidas a fuertes procesos inmigratorios es el resultado de divisiones que se han originado en el marco del propio proceso de desarrollo y de una cultura fuertemente discriminatoria. A la diversidad étnica, geográfica, cultural y de recursos, inicial y propia de cada sociedad, el desarrollo añade mercados segmentados, diferencias educacionales y en destrezas técnicas, diferencias salariales y de acceso a las oportunidades, distinto acceso a la información, concentración del poder político, social y económico, elites divididas por distintas concepciones sociales y del bien, brechas generacionales, discriminaciones de muy distinta índole, diferencias según credos religiosos, etcétera.

En el de las relaciones sociales, el tema central es el de los límites para garantizar una vida en común. En relación al marco institucional, la atención vuelve a centrarse en la persona, pero en este caso en su calidad de actor social. Estos tres temas ponen de manifiesto que para armonizar el comportamiento de personas distintas que conviven bajo un mismo techo social es necesario fundar las relaciones en una cultura del valor de la dignidad humana.

El propósito de esta presentación es hacer un aporte a la reflexión. Junto con las proposiciones generales que sugiere la bibliografía que en esta se comenta, surgen apreciaciones a partir de la realidad chilena. El interés de esta reflexión puede ser, precisamente, el de evaluar la pertinencia de las dimensiones que en esta se propone en otros contextos nacionales e identificar otras que a la luz de realidades distintas debieran ser consideradas.

1. La identidad como condición del pluralismo

Un factor que determina la naturaleza pluralista de una sociedad o persona y la aceptación de la diversidad es el carácter de su identidad. Sólo una identidad clara y firme es capaz de asumir el pluralismo. Si esta es débil, la reacción natural es la intolerancia porque se busca fortalecerla estableciendo una separación tajante con las diferencias, las que generan inseguridad. La conciencia de la propia identidad y de su valor es considerada una condición del pluralismo.[4]

La identidad se entiende como la configuración de factores que definen a la persona; que determina lo que es y de lo que forma parte. Vivimos tiempos en los que las personas buscan una vida fácil, se dejan llevar, viven de acuerdo a las normas y reglas que les dan pertenencia en deter-

[4] Fetscher, Irving: *La tolerancia. Una pequeña virtud imprescindible para la democracia*, Barcelona, Gedisa, 1994.

minados grupos, no son sujetos de sus propias vidas asumiendo una actitud pasiva. Cuando el individuo tiene poca conciencia de sí, en forma bastante primitiva constituye su identidad en función de referentes externos como la familia, el grupo social, la patria, que le proporcionan criterios de discernimiento y antecedentes para la acción. En el momento presente, estos referentes son difusos, se diluyen. Ello se debe a las proporciones del cambio social que enfrentamos. Las relaciones internacionales se establecen bajo la concepción de un mundo unitario, en los países se cuestiona el rol del Estado y los alcances de su modernización, los espacios que corresponden a la sociedad civil, la representación de las minorías, el aporte de los partidos políticos. Estos planteamientos críticos dan la idea de nuevas visiones de sociedad y de distintas posibilidades de apoyo e interrelación. En medio de estos cambios, la identidad personal en función de referentes externos se desdibuja.

Así, por ejemplo, la identidad de la persona con el Estado-nación se ha debilitado porque la capacidad de este para generar proyectos de país con identidad nacional se ve profundamente afectada, en el marco de un mundo globalizado. La moderna tecnología de la información, las comunicaciones virtuales y la dinámica de los mercados internacionales tienen una fuerza arrolladora que escapa a su control. A estos procesos es preciso añadir que los países son cada vez menos autónomos en las áreas más determinantes de la vida nacional. Se ha configurado una presencia de entidades supranacionales cuyo predominio se encuentra en plena expansión. Campos como el comercio, la actividad laboral, la justicia, el medio ambiente, los derechos humanos pueden ser sujeto de intervenciones internacionales. Es más, se sostiene que la política económica internacional sobrepasa los propios marcos constitucionales en el plano nacional. En estas circunstancias, la nación ya no es el referente de antaño, con una voluntad propia y con la capacidad de transmitir un sentido de unidad.

A su vez, las posiciones de las personas se ven afectadas por estos cambios; ya no tienen el mismo significado que en el pasado y los criterios de valoración son otros. Más bien pareciera que estas ya no son tales y que se responde a otros códigos que no se encuentran del todo establecidos. Y, como nunca, la persona se enfrenta a oportunidades y alternativas en escenarios distintos a aquellos en que normalmente se desenvuelve y debe hacer opciones. También, como nunca, debe tomar decisiones sin parámetros previamente establecidos y de consideraciones que antes le proveían su propia identidad. La persona es más libre pero la desorientación y la inseguridad frente a las consecuencias de sus acciones suelen rondar sus decisiones diarias.

Por otra parte, como resultado de una inserción social determinada por roles distintos en diversos campos (padre o madre de familia, actividad laboral, cónyuge, miembro de un partido político, afiliado/a a una actividad gremial, simpatizante de un equipo deportivo, observante de una creencia religiosa, etcétera), las personas viven una compleja interrelación entre lealtades e identidades que incluso pueden ser opuestas. Las personas sometidas a la tarea de enfrentarse a una variedad de situaciones construyen una identidad compleja y contradictoria según resuelvan cada situación.

En medio de este debatirse, la persona se refugia y nutre en forma permanente u ocasional en aquellos grupos de referencia pequeños y cercanos que le proporcionan certezas; vuelve a nutrirse de sus raíces. Estos comúnmente suelen constituir grupos cerrados en el sentido del concepto de Popper.[5] La persona vive así atraída por situaciones extremas. Unas la invitan a abrirse a nuevas realidades y oportunidades propias del intercambio en mercados en

[5] Karl Popper define como sociedades cerradas aquellas que se encuentran arraigadas en valores que se consideran indiscutibles, que rechazan el cambio y que mantienen una organización jerárquica firmemente establecida.

expansión, para las que carece de experiencia y que no le ofrecen visiones de mundo comprensibles y consistentes. Otras, la conducen a encerrarse en el retorno a su mundo ancestral y primario que le otorga seguridad y, probablemente, coherencia. Touraine se refiere a esta situación, señalando que las personas se sienten atraídas por el hipermodernismo y el antimodernismo y que ninguna de estas situaciones son alternativas. Las personas necesitan de ambas y la distancia existente entre las experiencias que estas le aportan puede ser angustiosa.[6] Berger, refiriéndose al mismo tema, recuerda la orientación intrínseca del individuo a innovar y su resistencia radical a la innovación.[7] Ambos autores están sosteniendo que las personas se permiten incursionar en lo nuevo, siempre que puedan volver a lo conocido; estarían haciendo un juego entre estas situaciones extremas para retener márgenes de seguridad.

En esta tensión, el individuo vive en el día a día un difícil proceso para enfrentar la resolución de sus problemas sin referentes claros. La única orientación con que las personas cuentan es su propia brújula interna, sólo se tienen a sí mismas. Esto no es nada nuevo. Ya Tocqueville decía "el espíritu humano camina entre tinieblas". Tal vez, lo nuevo es que este caminar en tinieblas se debe en nuestros días a la falta de instancias externas que le proporcionen identidad y a lo poco que se contacta con su brújula interna. Esta situación genera un profundo sentido de desarraigo. Para Simone Weil el arraigo es una necesidad del alma y sin este el ser humano no recibe la necesaria savia intelectual y espiritual de su medio natural.[8] En estas condi-

[6] Touraine, Alain: *¿Podremos vivir juntos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1996.

[7] Berger, Peter: *El pluralismo y la dialéctica de la incertidumbre*. Al tratar este tema, Berger recuerda la "teoría de los residuos" de Pareto, en la que se refiere a grandes constelaciones recurrentes de motivaciones humanas. En Estudios Públicos, Centro de Estudios Públicos, N° 67, Santiago de Chile, 1997.

[8] Weil, Simone: *Echar raíces*, Madrid, Editorial Trotta, 1996, págs. 51-52.

ciones, la inspiración para enfrentar la vida pierde vitalidad. Esta misma autora plantea que responder a las necesidades de su alma es una obligación moral de la persona. En este caso, responder a esta es forjar la propia identidad.

Si la identidad es una condición para el pluralismo y la persona está diariamente enfrentada a situaciones para las cuales no tiene respuesta porque son inéditas, cabe plantearse que en ese proceso esta no será nunca muy clara y firme. Bajo estas circunstancias el camino para el pluralismo es poco promisorio. De ahí que sea legítimo, desde un interés por el pluralismo, hacerse preguntas por referentes que permitan o apoyen gestar una identidad firme; por nuevas fuentes de inspiración que la faciliten, porque finalmente gran parte de la identidad fluye en función de la inspiración en entidades significativas, que dan sentido. Esta reflexión merece especial atención porque es posible que las guerras internas en algunos países de Europa y las reivindicaciones y violencia de etnias en América Latina ocurran precisamente porque una identidad colectiva débil genera procesos regresivos en búsqueda de raíces, las que se encuentran en los grupos primarios encerrados en sí mismos con actitudes defensivas y de fuerte rechazo al distinto y a lo ajeno.

El dilema ético asociado a la identidad es profundo. Constituir una identidad clara puede entenderse como una obligación moral porque lo que justifica la vida del ser humano es expresar ese ser único tal cual fue creado; lograr ser él mismo. Por lo demás, ese es el sentido de la creación de seres distintos. Expresar ese ser único, lo propio, hace que la identidad se configure de acuerdo al sí mismo. Desarrollar la capacidad de "darse cuenta" de lo que se es, significa contactarse con el sentido mismo de la ética, en la medida en que se vincula con el sentido de la vida, del comportamiento, de las relaciones humanas. Si la persona se contacta con aquello que es y se expresa desde ese plano, se puede confiar plenamente en que se respetará y que hará otro tanto con los demás. En relación al mundo ex-

terno, la persona para poder ser fiel a sí misma y respetar su dignidad tiene que buscar coherencia y consistencia, lo que implica asumir responsablemente a quién le otorga sus lealtades personales y, en estrecha relación con esta preocupación, discernir sobre los criterios y los referentes para la acción que le aporta su entorno. Un gran aporte que hace la identidad, fundada en el carácter único de cada persona, es que esta acrecienta la diversidad respondiendo a su origen esencial, no es arbitraria.

2. El pluralismo y la cuestión de los límites que regulan las relaciones sociales

El pluralismo asusta. Las reacciones más fuertes de rechazo a un pluralismo democrático son por temor. La humanidad ha evolucionado en sociedades tuteladas. De la protección que otorgaba lo sacro y lo patriarcal, pasó a la dependencia del Estado y a vivir bajo el amparo de "lo social". El imperio de la libertad causa un gran temor, sobre todo si se apoya su expresión sin restricciones. Ya lo decía Erich Fromm en *El miedo a la libertad*, las personas se tienen miedo a sí mismas.

El temor se acrecienta cuando se invita a las personas a la autodeterminación en un proceso en el que los elementos subjetivos no pueden obviarse. Esa subjetividad abre un espacio al relativismo, que se suele asociar con pluralismo y permisivismo. La persona, al reconocer e incorporar la subjetividad, enfrentada a su propia libertad o sin querer asumirla por la desazón que provoca, se pregunta si ser pluralista supone que debe aceptarse todo, si todo tiene igual valor y si la verdad es, entonces, relativa. Frente a la necesidad de tener que encontrar una respuesta, y para evitar que esta sea propia asumiendo sus consecuencias, las personas suelen tener reacciones irracionales y se tiende a rechazar sin sentido crítico todo aquello que provoca tamaño desafío; las posiciones se tornan rígidas y la capacidad de argu-

mentar es nula. Con temor se abre una brecha emocional difícil de cruzar. En estas circunstancias, las personas a menudo optan por situaciones extremas. La movilización se realiza en torno a la defensa de valores en una postura que adquiere ribetes fundamentalistas justificada por el temor a determinadas conductas sociales. Es preciso señalar que muchos de los que defienden valores y muchos de los que se suman al relativismo asumen posturas fundamentalistas. La discusión sobre el pluralismo puede convertirse en el centro de una moderna guerra santa. Desde ningún frente se acepta al otro, cada uno quiere imponer su verdad. La necesidad de imponer una verdad por sobre otra se constituye en un atentado a una convivencia armoniosa.

Por lo mismo, es conveniente señalar que entre ser relativista y aceptar el pluralismo hay una gran diferencia. Sin entrar en grandes detalles, el relativismo desde la epistemología postula que no hay verdades absolutas y que todas las verdades son relativas; desde la ética sostiene que nada es bueno o malo en forma radical, ello depende de las circunstancias y condiciones en que el hecho ocurre. En tanto, la esencia del pluralismo es el respeto por la libertad individual y su expresión y, por tanto, por la verdad del otro. A cada persona el pluralismo le propone expresarse con toda la riqueza de su don personal, desarrollar la posibilidad que trae consigo, aquello que cada persona tiene de singular, de propio. Ello significa que se confía en la expresión plena de la condición humana de cada sujeto. En relación a los otros diferentes a uno, el pluralismo invita a ponerse en el lugar del otro e intentar comprender su punto de vista para ampliar los elementos de análisis, adquirir un horizonte más amplio, enriquecer la propia verdad. Desde esta perspectiva, el pluralismo de un no relativista lo lleva a aceptar y trata de entender la posición de un relativista pero no necesariamente hace suyo ese planteamiento. La riqueza del pluralismo radica en el apoyo a la capacidad de expresión individual y en el aporte que a la propia comprensión hace la visión del otro diferente.

Para superar estas divisiones se propone la tolerancia como la virtud por excelencia en una sociedad pluralista y democrática. Sin embargo, la tolerancia es entendida de muy distintas maneras y, por lo mismo, la relevancia que se le asigna para fortalecer el pluralismo aumenta las suspicacias que se tienen frente a este a pesar de que contribuye a deslindar situaciones. Por ello, esta palabra hay que usarla con cuidado. Su primer aporte se refiere a lo objetivamente intolerable, como el hacer daño. En el plano de la tolerancia, hay actitudes muy distintas entre tolerar porque no hay otra solución y la capacidad de aceptar y acoger al distinto. Como no siempre es claro el alcance que se está dando a esta palabra, esta no cuenta con muchos adeptos. Hay muchos ejemplos de rechazo al uso de la palabra tolerancia. Por ejemplo, se la considera un atributo arrogante y poco democrático, que genera más autosatisfacción que aporte social. Se dice que quien tolera al otro no se siente obligado con este sino sólo consigo mismo y que reconocer los propios deberes hacia el otro diferente es la base de la igualdad. También, se afirma que no es una virtud ni ética ni intelectual y, tampoco, un ideal de vida.[9]

El tema implícito en lo intolerable es el de los límites a la conducta humana. Siempre las relaciones entre personas han conocido límites. El sentido de los límites "al pluralismo" es garantizar ciertos valores y asegurar un concepto del bien; es protegerse del individualismo exacerbado, del permisivismo en las costumbres y de la falta de compromiso social. Los límites "desde el pluralismo" debieran facilitar resolver la relación entre individualismo y sociabilidad. El equilibrio entre la persona que expresa su ser, a la vez que se realiza con los demás, está en el respeto de sí mismo y de los otros. Por lo mismo, el único límite que reconoce el pluralismo es el compromiso irrestricto con los derechos humanos y la dignidad de la persona. Ese com-

[9] Véase en *La riqueza de la diversidad* (Santiago, Colección Fundación Felipe Herrera, 2000) los artículos de Sergio Micco y Humberto Giannini.

promiso comprende el rechazo al daño, el respeto por la libertad y la igualdad y las implicancias que estas categorías suponen, como, por ejemplo, el respeto por la libertad de conciencia y la igualdad de oportunidades.

Para muchos, dicho límite no basta. Tras la discusión en torno a los límites hay una búsqueda de seguridad. Lo que se plantea es la desconfianza en que la persona librada a su arbitrio pueda actuar conforme a principios de bien y que sepa conjugar su derecho a la libertad con su espíritu de sociabilidad, en un equilibrio tal, que la expresión individual de cada ser humano esté en armonía con una sana vida en común. Por ello, algunos quieren normas de ética que garanticen el respeto por valores que forman parte de códigos universalmente aceptados, los que resguardan instituciones sociales como la familia, la autoridad, la patria. En esta línea están quiénes abogan por una moral de la razón. Otros quieren que se garantice la vida en común. Por tanto, quisieran que se inculcaran valores que tienen relación con el comportamiento de las personas como ciudadanos y, por ello, quieren contar con una moral cívica. Para otros el énfasis está en la necesidad de compartir visiones, en el sentirse formando parte de una unidad que participa de un sentido. Estos también plantean el tema de los valores, considerándolos acuerdos previos a cualquier comportamiento cooperativo. No obstante, la noción de límites, si va más allá del respeto a los derechos de los demás y de sí mismo, desconoce la dignidad de la persona. Más allá de ese respeto, los únicos límites válidos son los que la persona quiera imponerse libre y voluntariamente.

3. El pluralismo en medio de una trama social fundada en la homogeneidad

El sistema social comprende dos dimensiones que se encuentran estrechamente vinculadas con principios de

homogeneidad. Por un lado, la ley está fundada sobre bases generales que le dan la posibilidad de aplicarla a todos por igual. Estas bases son las que garantizan la igualdad ante la ley y en estas radica la aceptabilidad de la norma y del orden social. Por otra parte, la visión clásica de la sociedad que dominó el siglo XX se cimentó en una estructura y un sistema social homogeneizante e integrador. Sin embargo, a pesar de ello, el proceso resultante generó diversidad en lugar de homogeneidad.

Esas bases generales expresan el marco valórico que acuerda una sociedad y se encuentran reunidas en las cartas fundamentales o constituciones de los países. En estas se cristaliza la cultura de un pueblo. Constituyen un área de cohesión mínima que se entiende como positiva y necesaria pero que no es fácil precisar. Tienen gran estabilidad e incorporan la forma en que la sociedad entiende los cambios y los avances sociales en la medida que se van logrando acuerdos sobre estos. Por lo general, esas leyes fundamentales suelen tener requisitos exigentes para su modificación y estas se van haciendo por agregación. Así, hay principios como el de la separación de poderes, establecido en la mayoría de las constituciones, que se establecieron luego de la caída del Imperio Napoleónico. También, los cambios sociales pueden abrir espacios de discusión sobre nuevos temas y sobre su coherencia con principios ya consagrados. Es el caso, por ejemplo, del aborto terapéutico en Chile. La Constitución protege expresamente el derecho a la vida del que está por nacer y, a la vez, consagra el derecho a la salud de la madre.

La discusión sobre los valores y los límites a la conducta humana se refiere a los contenidos de esas leyes fundamentales y a su aplicación en las legislaciones complementarias a estas. Es esa legislación complementaria la que mejor da cuenta de los cambios sociales. Es el caso de las leyes encargadas de aplicar justicia, las que han ido introduciendo paulatinamente la consideración de la diversidad social. El derecho penal, por ejemplo contiene eximentes,

atenuantes y agravantes que consideran las diferentes situaciones que afectan a las personas en el momento de cometer un delito. El derecho de familia, la legislación tributaria que considera las diferencias de ingreso de las personas e inclusive su acceso a una cultura tributaria, también son buenos ejemplos de los esfuerzos por aplicar justicia de acuerdo a la pluralidad social.

En cambio, ya sea porque no hay una tradición que ha formado escuela como en la reflexión sobre la justicia, en el campo de las políticas y programas de acción se observan dificultades en la consideración de la diversidad social. De hecho, el supuesto que postulaba que la sociedad se sumaría a un proceso de integración social y que tendería a la homogeneidad, descansaba en un orden burocrático y en un conjunto de políticas. El objetivo central de estas era generar movilidad social a través de la legislación laboral, el sistema de educación y los canales de participación. A pesar de que el tiempo se encargó de mostrar que esta visión y esa construcción social eran completamente ajenas a los procesos sociales que adquirieron vuelo a nivel mundial –se generó una dinámica social que ha sido más excluyente que integradora–, como por inercia, pareciera que los resabios de la tendencia a la homogeneidad e integración social aún subsisten. Ello tiene lugar, como parte de una cultura, en la formulación de políticas y acciones públicas, a pesar de que el concepto de integración social perdió su preeminencia como categoría social. Todo observador atento habrá tomado nota de que paulatinamente se ha dejado de hablar de integración social. Esta orientación no sólo ha perdido relevancia, se le tiene desconfianza. En la perspectiva de algunas minorías se la entiende como una estrategia para someterlas a la cultura dominante.

En contrapartida, la descentralización de las decisiones y acciones públicas constituye un esfuerzo para acoger la diversidad, pero aun esta es insuficiente en el plano regional y el peso de las decisiones del gobierno central si-

gue siendo determinante. Son numerosos los ejemplos de políticas centrales para la calidad de vida de las personas que se pueden citar, en las que no se tiene en cuenta las distintas situaciones de sus beneficiarios. En Chile, por ejemplo, las políticas de vivienda suelen discriminar en las posibilidades de acceso al beneficio de las mismas (número de hijos, edad, ingreso familiar, etcétera) pero el beneficio mismo, vale decir la vivienda, es igual para todos los que tienen derecho a esta en forma independiente de las necesidades familiares. Las políticas de obras públicas suelen aplicarse por igual a una comunidad con recursos y a otra que carece de estos, de forma que se reglamenta, por ejemplo, la subcontratación de servicios en forma independiente de los distintos beneficios que este sistema puede significar y de las posibilidades diferenciales de acceder a estos. Otro ejemplo clásico de este tipo de acciones se relaciona con el tema de la droga, especialmente en algunos estados de los Estados Unidos. La lucha contra la droga se realiza a través de acciones que no discriminan entre situaciones personales y sociales en el tratamiento médico.

Este análisis del marco institucional en su relación con el pluralismo plantea, al menos, un par de temas vinculados con la valoración de la naturaleza humana que hacen referencia a las dimensiones más significativas del orden social: la justicia y el poder y, en estas, se alude a sus actores sociales significativos. El avance de la legislación en el campo de la justicia asigna a la dimensión ética de quienes aplican la ley el rol de factor determinante de la justicia. La relación entre justicia y ética de los jueces hace vulnerable el sistema si no hay una absoluta confianza en el comportamiento de estos últimos. Es por ello que la opinión pública es tan sensible a este tema. En relación al poder, para ejercerlo con sentido público y expresar un debido respeto por la calidad humana, este podría ampararse bajo el principio de subsidariedad. Vale decir, entregar la toma de decisiones y su ejecución a la unidad más peque-

ña capacitada para encargarse de esta tarea. En este plano hay dos elementos en juego de muy distinto orden. Uno es la voluntad real de distribuir el poder a través de la descentralización y otro es la capacidad técnica efectiva de diseñar políticas y acciones en el plano regional que respondan a la diversidad. El tema del ejercicio del poder con espíritu de servicio y no por afán de poseerlo o retenerlo por sobre los intereses de los representados, empieza a ser un tema candente en nuestra sociedad.

A partir de este enfoque, se podría entender que existe un conflicto entre el apoyo a la expresión de la diversidad y las acciones políticas que se emprenden bajo la influencia de un orden social formulado por sobre la expresión individual y de grupos específicos. Este conflicto tiene estrecha vinculación con el tema de la identidad. Dadas las características mencionadas, tiene lugar una disociación entre persona y sistema que afecta la capacidad de este último para generar identidad.

4. Una cultura que se funda en el valor de lo humano

El pluralismo y la ética son dos temas que se entrelazan y tienen mutuas dependencias. La ética aplicada al pluralismo, vale decir "el darse cuenta del sentido del comportamiento", como podría definírsela, presta atención a la realización del ser humano en el medio social, en un mundo de relaciones donde cada persona tiene derecho a expresar y realizar su individualidad. La connotación que la ética pone al pluralismo es la de construir juntos aportando cada uno lo suyo, es encontrar ese equilibrio que exige la esencia misma de la persona en su carácter individual y social.

La propuesta del pluralismo tiene lugar en tiempos en que la moral social apunta a otros intereses. Se la llama "del bienestar". Se caracteriza por el rechazo al sacrificio personal y la menor fuerza de los ideales dirigidos al pró-

jimo y de los proyectos colectivos.[10] Habla de un individuo que no quiere exigirse, no se compromete, busca protegerse y autoexculparse y se abandona y renuncia a la expectativa de configurar su propia identidad. Rigiéndose por estos cánones las personas no expresan su calidad humana. Esta moral está muy en consonancia con una época en que el individuo despierta a las posibilidades de su libertad en una sociedad que no cree en su capacidad de asumirse responsablemente, que tiene una fuerte desconfianza en dejarlo a su arbitrio.

La moral del bienestar puede entenderse como una reacción a una época que se planteaba la postergación de la persona, el imperio del deber y la fuerza de la obligación, propios de la moral del deber. Esta reacción era lógica y esperable. Hemos vivido en una cultura protectora, llena de límites. Se cuida "a las personas" y se defiende a la sociedad "de las personas". Lo natural, por lo mismo, era derivar en una moral en que las personas tendieran a no asumir responsabilidad, que pierdan el impulso a convertirse en actores, tanto respecto de sus propias vidas como de la proyección social de las mismas. Esta cultura también afecta a quienes llegan a posiciones en virtud de las cuales deben asumir ese rol. Las personas que ocupan cargos públicos suelen no tener capacidad de liderazgo o para ejercerlo, pierden de vista la responsabilidad social y, también, la visión que corresponde a la función que desempeñan.

Para inyectar un nuevo impulso, para dar vitalidad a la vida social, se requiere un cambio cultural fundado en la

[10] Lipovetsky, Gilles: *El crepúsculo del deber. La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos,* Barcelona, Anagrama, 1994. Además de caracterizar la moral social contemporánea, Lipovetsky plantea dos cuestiones que es preciso tener en cuenta en el momento de hacer análisis e, incluso, de hacer proposiciones para la acción. En primer lugar, que sobre la moral hoy existe un doble discurso. Por un lado se habla de la revitalización de los valores y, por otro, de su relativización. En segundo término, señala que las imágenes de la sociedad están dominadas en la actualidad por minorías que por sus características agresivas y desafiantes ponen la agenda en el debate público.

valorización de la naturaleza humana. Esta merece un voto de confianza. Es el único legado recibido, sin testamento alguno. Su contenido corresponde a nosotros escribirlo. Esta conclusión emerge con fuerza del análisis realizado en estas páginas. En ellas, la dignidad de la persona se erige como un principio rector del comportamiento. En la valoración de la identidad que responde al sí mismo radica la máxima dignidad de la persona. Identidad con el sí mismo y dignidad de la persona se encuentran indisolublemente unidas. En entender esta unión radica la posibilidad de crear las bases para una cultura centrada en el valor de lo humano. A su vez, el respeto por la dignidad de la persona soluciona el tema de los límites, abre las puertas a una convivencia armoniosa y a la confianza en las relaciones entre seres humanos. Dicho respeto garantiza una convivencia que cuenta con la riqueza de la expresión de cada persona y con relaciones sociales que se rigen por principios de respeto e igualdad. Por otra parte, en el plano institucional, si quienes aplican la justicia y ejercen el poder, lo hacen desde la valoración de su propia dignidad y del igual valor que tienen los demás, dan las garantías que exige el ejercicio de sus cargos.

Afirmar el respeto por la dignidad de la persona no tiene nada de nuevo. Es un lugar común. Lo importante es tener presente este tema teniendo en cuenta dos consideraciones. Es necesario destacar que se está proponiendo una dignidad fundada en la conciencia del sí mismo; en el hecho de que los referentes de la identidad emanan del mundo interno de cada persona y que estos expresan su carácter único. Y, que el respeto de la dignidad de la persona se convierte en una exigencia en momentos en que prevalece una moral social que ha sido llamada "del bienestar".

El cambio que se requiere incorpora la moral del deber con la del bienestar, seguramente en una nueva expresión de ambas, porque este no se funda en la postergación de persona sino en su más plena y total expresión. De es-

ta suma nace la síntesis entre individualidad y sociabilidad que propone el pluralismo. Como la evolución en la sociedad no es nunca lineal, la moral del deber está presente en la sociedad. Sólo es cuestión de revalorizarla. Proponer el valor y la dignificación del ser humano no es, entonces, navegar contra la corriente. Donde se produce mayor oposición entre la moral del bienestar y una que se basa en el reconocimiento de la dignidad de la condición humana, es en la responsabilidad por la vida personal y social que tiene todo ser humano. La primera la elude, la segunda la asume. Este es un campo que exige mayor dedicación y cuyas consecuencias son elementales para la vida social.

Se concluye que alcanzar la meta de fortalecer la identidad personal de acuerdo a lo que la persona es, valorar la expresión de esa identidad y, como principio dominante de la vida social, apoyar la expresión humana y el respeto por su dignidad, no sería tan difícil. Si la satisfacción en los tiempos de la moral de la postergación de sí provenía del ejercicio de la abnegación y la generosidad, y la de la época del bienestar es darse gustos a sí mismo por efímero que ello sea, fortalecer una cultura de la dignidad humana genera la satisfacción de realizarse plenamente en el campo individual y social. Invita a un grado mayor y superior de satisfacción que, por lo mismo, permite alcanzar una felicidad más completa.

IV

Ética en las relaciones internacionales

La responsabilidad que enfrentan los países desarrollados frente a los nuevos retos éticos relacionados con el desarrollo

Sigrun Mogedal

1. La ética desafía en formas muy concretas las relaciones y las políticas internacionales, así como las prácticas del desarrollo. Desarrollo significa avanzar en la lucha contra la pobreza y la marginación. *La ética desafía el pragmatismo político y proporciona guías para la equidad, la justicia, la participación y la inclusión.* Luchar contra la pobreza es un imperativo moral.

2. Poco sentido tiene un marco de valores, si no se lo aplica a la acción y la elección, la conducta y las relaciones, que llevan a cabo las personas y los grupos, dentro de las naciones y a través de ellas. Y especialmente los que están en el poder. Las expresiones de valores están sujetas a diferencias de interpretación. Los valores pueden incluso competir entre sí. A veces en forma tal que la elección se hace sumamente difícil. Pero los valores en competencia pueden también ser utilizados como excusa para no querer entregarse al análisis ético y asumir sus consecuencias. *Ha llegado el momento de hablar de manera más concreta y abierta acerca de la forma de perseguir los intereses y acerca de los arreglos a los que llegamos como individuos y como instituciones en desarrollo.*

3. No podemos escapar al hecho de que muchas personas han dicho lo correcto durante largo tiempo. Pero parece todavía muy difícil transformar las palabras en acciones y muy fácil encubrir agendas dobles. En alguna parte tenemos que romper ese patrón. Porque corremos el riesgo de perder credibilidad. Vamos viendo crecer la apatía y la oposición, en reacción a instituciones que no responden. Seattle y Praga nos dieron la evidencia de la falla del sistema. Para romper ese patrón tenemos que enfrentar claramente las deficiencias y contradicciones de nuestras políticas y acciones. Ha llegado el momento de hablar en forma más concreta y abierta acerca de la manera en que perseguimos los intereses y sobre qué clase de arreglos hacemos como individuos e instituciones en desarrollo. *El imperativo ético en el desarrollo es romper las fuerzas e intereses que sostienen la pobreza, la impotencia y la marginación.*

4. No estamos tratando con un campo de juego parejo. Algunos tienen más opciones que otros y por ende también más obligaciones. Otros difícilmente tienen acceso a elegir. La voz de la parte más débil debe ser oída y respetada en el momento de concebir y poner en práctica la agenda para el desarrollo. Puede haber desacuerdo acerca de lo que es un buen desarrollo. Pero hay poco desacuerdo en lo referente a *lo que no es desarrollo* y a cuáles son las barreras existentes. Asociarse para el desarrollo significa unir fuerzas para superar esas barreras. *Esto requiere que todas las partes implicadas tengan acceso a la información y a la negociación del poder.* Con una asociación desigual y patrones de intereses complejos, es necesario ponerse de acuerdo sobre códigos de conducta, basados en un marco de valores compartidos. Es necesaria una ética global explícita.

5. El marco básico y unificador para la conducta ética de los gobiernos es, y tiene que ser, los derechos humanos convenidos internacionalmente. Esos son imperativos éticos y morales con los cuales todos estamos de acuerdo. Hemos aceptado su autoridad. Esto debe tener consecuencias para nosotros. El Gobierno de Noruega cree firmemente que también debe tener consecuencias en la manera en que abordamos el desarrollo económico, tanto en nuestros países respectivos como a nivel internacional. Porque satisfacer las necesidades humanas básicas es parte esencial del desarrollo económico sostenible, y parte esencial de cualquier política creíble que promueva los derechos humanos. *Ignorar la pobreza es violar los derechos humanos básicos.*

6. Nosotros, que formamos parte del "negocio del desarrollo global" del lado de los donantes, tanto en la esfera multilateral como en la bilateral necesitamos medir constantemente nuestras acciones respecto de esa norma firme. ¿Cómo ejercemos poder e influencia? Las políticas y las relaciones deben ser evaluadas para ver si promueven valores como la dignidad, la equidad, la justicia, la inclusión y la participación. Esto se aplica a toda la gama de temas que enfrentan los que toman las decisiones; el comercio y la seguridad, la inmigración y el medio ambiente, las políticas económicas internas y externas y las políticas y programas para el desarrollo económico en los países en desarrollo. Noruega está orgullosa de estar a la delantera en términos de ayuda. Pero estamos luchando para llevar esas intenciones a áreas como el comercio y la agricultura. Nuestro bienestar es financiado en gran medida por las exportaciones petroleras. Nos beneficiamos de los altos precios del petróleo, pero los mismos precios del petróleo representan una pesada carga en la economía de los países en desarrollo. En un mundo globalizado tenemos que plantearnos cuestiones éticas realmente firmes, y tener la

voluntad *de comprometernos en un diálogo honesto acerca del sistema internacional del que todos formamos parte, en función de ver cómo este le sirve a la agenda establecida para la lucha contra la pobreza que compartimos globalmente.*

7. El sistema multilateral actual se estableció después de las terribles experiencias de la Segunda Guerra Mundial. Originalmente, la razón fundamental fue ética: forzar a cada Estado a asumir la responsabilidad del sistema, de la totalidad. Para proteger a los más débiles. Para hallar soluciones negociadas. Para crear y proteger bienes comunes. A través de las décadas, esta base ética compartida tendió a eclipsarse con proyectos y programas y debates acerca de las ventajas comparativas de cada institución en el marco multilateral. Ahora tenemos que regresar a lo básico: ¿cómo hacer que las relaciones internacionales y los sistemas funcionen, no fundamentalmente para su propio interés en el corto plazo, sino en aras de un interés compartido y del bien común por generaciones? La lucha contra la pobreza para lograr el despliegue del potencial humano y la satisfacción de los derechos, constituye ese interés compartido basado en la ética. Para lograrlo se requieren sinergías en la elección política así como diversidad y creatividad en las respuestas. El intenso desafío del sistema multilateral es proporcionar *un marco que haga posible* que esto se lleve a cabo. Por otra parte, el debate conceptual emergente acerca de los bienes públicos globales debe ser considerado en este contexto. Las consultas de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo ofrecen un gran potencial en ese sentido.

8. En el próximo mes de enero, Noruega comenzará su período de dos años como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Este es un foro multilateral que tiene obviamente connotaciones y desafíos éticos. ¿Cuál es

la seguridad que nos interesa? ¿Seguridad en qué sentido? Hemos oído a muchas personas hablar de la pobreza como un problema de seguridad. No tanto en términos de estabilidad mundial, aunque también resulta pertinente en ese sentido, sino más bien como un problema de seguridad para aquellos que se ven más afectados por la pobreza. Los pobres propiamente dichos. En este sentido, la proliferación de armas, y especialmente las armas pequeñas en las sociedades pobres, es un problema crítico de seguridad que afecta principalmente a los más pobres. También en este caso *hay agendas dobles que deben ser expuestas y tratadas* en las relaciones internacionales.

9. Pocos temas plantean más claramente desafíos y contradicciones éticas que los que se relacionan con el medio ambiente. Esto es válido tanto a nivel local como a nivel nacional, regional y mundial. Es obvio que los países industrializados tienen especial responsabilidad por nuestro ambiente global. En efecto. Son nuestras acciones hasta la fecha las que han provocado gran parte de los problemas ambientales que hoy se plantean a nivel global. Tenemos que enfrentar esa responsabilidad, tener la voluntad de exponer los intereses y evaluar los imperativos éticos a corto y largo plazo. *Tal vez en esta área, más que en cualquier otra, necesitemos aplicar un marco compartido de análisis ético para poder examinar intereses aparentemente en pugna y guiar la elección política, permitiendo que sea transparente y responsable.*

10. Ni los problemas de pobreza, ni los del medio ambiente, pueden encontrar solución sin una cooperación que atraviese todas las divisiones geográficas y económicas. Si queremos verdaderamente progresar, tenemos que trabajar unidos, para hacer que surjan los recursos, la ingenuidad, la inteligencia y determinación que existen tan

abundantemente incluso en los países en desarrollo. *Los países con alta capacidad industrial tienen en particular la responsabilidad de hacer posible que especialmente los países más pobres participen plenamente de las negociaciones globales que afectarán su futuro.* Esto significa ayudar a construir la capacidad y el poder de negociar, ayudar a acceder a la información y las opciones. Esto también forma parte de la honestidad y la equidad.

11. En la era de la globalización, *el desafío ético va claramente más allá de los gobiernos.* Las grandes corporaciones y conglomerados, así como las empresas más pequeñas, tienen gran participación en el desarrollo económico global y representan un papel conductor en su constitución. De manera creciente se está entendiendo que el mundo de los negocios tiene su propia responsabilidad moral. Esta va más allá que el simple guiarse por las leyes, independientemente de cuáles sean en un país determinado. Se trata de guiarse por valores humanos universales y compartidos. Se trata una vez más de tomar en serio los derechos humanos. De tomar en serio la dignidad humana.

12. Mucho se ha avanzado en cuanto al establecimiento de la agenda global de Responsabilidad Social Corporativa. Pero gran parte de la tarea todavía queda por hacer, puesto que las implicaciones concretas y prácticas son escasas y aisladas. En Noruega hemos creado un foro especial con ese fin. Allí, los directivos de empresas, los representantes del gobierno, los expertos académicos y representantes de las ONG se reúnen para discutir la manera de promover la capacidad de las empresas de ser una fuerza para mejorar, especialmente en las inversiones externas. Este foro llevó el debate a un nuevo nivel. Las partes están descubriendo una base común y un interés común en realizar

verdaderos progresos. Otros países tienen iniciativas similares. *Puesto que el Sector Corporativo tiene sus propias redes y conexiones internacionales, puede constituir una fuerza importante para el cambio y ser incluso un agente correctivo para los gobiernos. De modo similar, las redes de* ONG tienen un papel fundamental en vigilar e impulsar la agenda hacia delante.

13. Estos temas que he tratado hasta aquí están fuera del ámbito de la cooperación al desarrollo, tal como se la define tradicionalmente, pero están muy relacionados con la responsabilidad ética que confrontan los países de la OCDE. Ahora permítanme dirigirme de manera más específica al campo de la cooperación internacional para el desarrollo y poner de relieve algunos puntos emergentes que requieren atención y, simplemente, una conducción mejor de nuestra parte, como comunidad de donantes:

- Primero y principal, tenemos que definir de manera más explícita cuáles son nuestros compromisos, dado que somos los llamados "países desarrollados" o "donantes". *El concepto de caridad no debe empañar la responsabilidad concreta. Si la solidaridad es básica para la motivación, la obligación moral de los derechos humanos es imperativa.* Esta perspectiva es altamente pertinente para toda la agenda del desarrollo, incluso para los desafíos críticos corrientes tales como el alivio de la deuda, el HIV/SIDA y la crisis humanitaria en los países golpeados por los desastres y la guerra.
- *Los donantes y las instituciones de desarrollo deben establecer una nueva norma de transparencia y responsabilidad.* Debemos practicar lo que pregonamos. Esto significa ser transparentes en nuestros planes y programas. Significa pasar de las condiciones unilaterales, al *diálogo real y a las negociaciones justas*. Y esto significa querer identificar y abordar las barreras existentes para la

inversión eficiente y racional de recursos de ayuda, en aras de la reducción de la pobreza y de los objetivos de desarrollo internacional.

- *Los gobiernos y los pueblos que reciben ayuda deben tener derecho a hacer suyo y a dirigir el curso del desarrollo.* Esto es lo que un Marco Completo de Desarrollo debe establecer. Es fundamentalmente importante que el proceso en torno a los Documentos de Estrategia de Reducción de la Pobreza estén enmarcados en esa norma, y no que se transformen en otra iniciativa inconsistente programada por tecnócratas. Es una cuestión de flexibilidad y compromiso, también para las agencias de desarrollo. El proceso de incluir a todos los involucrados, el hacer accesible una toma de decisiones y un liderazgo democráticos, así como el tema de la gobernancia y de las instituciones responsables deben ser centrales en el esfuerzo de desarrollo.
- Necesitamos *formas nuevas e innovadoras de cooperación y asociación,* que puedan extraer las fuerzas y recursos del sector privado, del sector público y de los centros de conocimiento e investigación. Las nuevas iniciativas de asociación para luchar contra el HIV/SIDA y para establecer servicios de vacunación de calidad, disponibles y accesibles, constituyen buenos ejemplos de lo que se puede lograr combinando las fuerzas de una gama amplia de actores.
- El alivio de la deuda para los países pobres más endeudados constituye una condición previa para el desarrollo. El alivio sostenible de la deuda es un imperativo moral y tenemos que llevar esa agenda adelante. Aquí tenemos todavía que cumplir con nuestras promesas de donantes, y encontrar medios de hacerlo *sin socavar el nivel de ayuda asignado con fines de desarrollo y necesidad humanitaria.*
- Finalmente, tenemos *que realizar mejor nuestra tarea en casa en lo que respecta a comunicarle a nuestros ciudadanos* por qué la cooperación internacional para el

desarrollo económico es tan importante. La dimensión ética tiene que hacerse más fuerte, incluyendo la noción de deber moral. Una vez más, los derechos humanos nos brindan la mejor base en este sentido.

A la luz de todo lo dicho anteriormente, un punto conductor en la búsqueda de la ética y el desarrollo es el compromiso real con el buen ejercicio del poder. No solamente de parte de los países en desarrollo, sino también de parte de nosotros, en el mundo industrializado. Tenemos que comenzar por nosotros mismos. ¿Somos verdaderos contribuyentes del bien o generamos obstáculos que hacen que la gente y las naciones sean vulnerables? *Un mejor ejercicio del poder en las relaciones internacionales es tan esencial como un buen ejercicio a nivel nacional o local.*

Es necesario valor y compromiso para examinar las opciones y las acciones conforme a un marco de valores éticos explícitos, y hace falta determinación para superar obstáculos. Es necesario un especial sometimiento a la justicia procesal, que incorpore transparencia, participación e inclusión. El marco debe reunir caridad y justicia, compasión, solidaridad y derechos. No es fácil y crea riesgos, pero es la única vía abierta si buscamos desarrollo, paz y dignidad durables.

Los desafíos éticos que plantea el desarrollo y las responsabilidades de los políticos*

Raúl Alfonsín

Se nos ha pedido que reflexionemos sobre los desafíos éticos que plantea el desarrollo y las responsabilidades de los políticos. Es un tema desmesurado y debo desarrollarlo en veinte minutos. En consecuencia me he de referir solamente a algunos pocos aspectos del mismo, aclarando antes que nada que considero que el desarrollo comprende conjuntamente al crecimiento económico y al avance social.

Pienso que en principio debiera referirme a la conocida dicotomía entre ética de las convicciones y ética de la responsabilidad, que plantea permanentemente dilemas de intensa profundidad a los políticos de todo el mundo y que en una visión extrema, en cierta forma se confunde con la diferencia entre legalidad y legitimidad.

Aunque siempre que se pueda hay que optar por las convicciones, no es posible caer en un fundamentalismo ético que provoque la deslegitimación y la ilegalidad. Fren-

* El presente trabajo es, y así debe considerarse, simplemente un borrador. No puede ser impreso, sin esta aclaración. El autor ha tenido en cuenta para su presentación, otros de su autoría, especialmente dos libros –*El poder de la democracia y Democracia y Consenso*– y otro en preparación, además de artículos y conferencias. También, claro está, ideas difundidas por muy importantes pensadores, antiguos y contemporáneos a los que no ha mencionado porque no ha efectuado "citas" a fin de no extender su exposición en este modesto esbozo, limitado por la escasez del tiempo otorgado inteligentemente por los organizadores del Encuentro.

te a un problema de esta naturaleza, podría concluirse que siempre se estaría frente a una ética de principios, cuando los medios se corresponden con los fines que, en definitiva, los determinan, puesto que no se puede aceptar una especie de pragmatismo amoral, capaz sólo de invocar razones oportunistas.

Dicho esto, procuraremos señalar algunos aspectos de nuestra realidad que implícitamente definen la responsabilidad ética de los políticos sin distinción de pertenencia al centro o a la periferia, advirtiendo que de mi exposición surgirán ciertas obligaciones éticas específicas.

Comencemos por señalar que un componente básico de la democracia, en su dimensión ética y política, es la inclusión. Es imposible concebir la democracia sin un control de la sociedad sobre el poder. Aunque en el borde del extremismo elitista todavía se sostiene que no hay razones para rechazar como impropia cualquier exclusión, cada vez con más fuerza se abre camino la convicción de luchar contra lo que caracteriza la "era de las desigualdades", como condición necesaria para preservar la paz social a través de una reformulación del concepto de igualdad que se proyecte de las más diversas maneras al campo social.

El derecho de cada uno a autogobernarse que otorga la democracia es decisivo para la creación de un espacio político que lo proteja contra la omnipotencia del Estado y para la distribución de los recursos, incluidos los del poder, porque garantiza una participación igualitaria. La ética social, es decir los valores que privilegia una sociedad, se concreta en la ley, que sólo si los expresa y es respetada por la autoridad, supone la existencia de la democracia. Porque sólo de este modo se cumple con la legalidad que la sociedad ha estructurado, garantizando una inacabable marcha hacia el ideal que la define, minimizando la coacción, maximizando el consenso y aceptando el disenso que consagra el pluralismo.

Si la política se limitara a la administración, en vez de procurar resolver los problemas del presente y discutir el

futuro, y los asuntos complejos fueran resueltos por los técnicos sin debate alguno, mientras los ciudadanos se ocupan de sus asuntos privados, sin noción de pertenencia y responsabilidad, y no se sintieran ligados a una cultura y a una historia, la democracia tendería a desaparecer debido a la carencia del diálogo y a la inexistencia de control sobre el poder. Aunque todavía se critica a la democracia ateniense porque la actividad pública de los ciudadanos les impedía ocuparse de los problemas privados, lo cierto es que en un mundo sin deliberación, sin comunicación, sin vínculo social, lo que puede esperarse no es otra cosa que sociedades grises, incapaces de concebir siquiera lo que desean, en el marco de una degradación irreversible. Nadie puede esperar el desarrollo, ante esta situación.

Precisamente cuando tantos países experimentamos graves dificultades, su escenario político está increíblemente limitado. Hay temas que no pueden plantearse, porque pueden irritar al mercado. Iniciativas que no conviene impulsar porque contradicen la condicionalidad de préstamos que otorgan ciertos organismos internacionales de crédito. Se suele cambiar la docencia propia de la actividad política por un seguimiento absurdo a las encuestas, distorsionadas por un manipuleo que considera a los ciudadanos como meros consumidores. Sólo parecen quedar los extremistas, verdadera lacra de la política, ya se inscriban en la derecha o en la izquierda. Así se anticipa la crisis de Estado, que ocurre cuando la sociedad se separa de él.

Es entonces a través de la cultura, que además da sentido y contenido a las instituciones y al desarrollo –entendido, reitero, como crecimiento económico y afirmación de la justicia social– que hay que cimentar la democracia. Es la cultura la que define la orientación ética de la sociedad, de acuerdo a sus juicios valóricos.

La cultura, y consecuentemente la ética, se consustancian asimismo con lo que recientemente se ha denominado el capital social de una sociedad y que ha comenzado a tenerse en cuenta como factor del desarrollo. Lo define,

lo destruye o lo impulsa, según tienda o no a generar actitudes de confianza, comprensión de lo público, comportamientos altruistas, respeto a la legalidad, rechazo del contraste de ingresos y riqueza, procure igualdad de oportunidades, cohesión social evidenciada en comportamientos privados y públicos, individuales y colectivos, estimule con vigor la solidaridad, entre otros componentes. Para engrandecerlo, se requiere la actividad conjunta del Estado y de la sociedad.

Creo que desde esta valoración ética, se puede incorporar a la concepción del capital social al llamado tercer sector de la economía, particularmente en tiempos en que la tecnología desplaza al hombre del trabajo. Mencionemos al cooperativismo, al mutualismo y por extensión a las organizaciones no gubernamentales que procuran concretar diversos objetivos generalmente exclusivos a través de una decidida voluntad asociacionista con auténtica vocación de servicio, complementando o exigiendo determinadas acciones por parte del Estado o los partidos políticos.

Deseo referirme también a otro elemento fundamental para el desarrollo, con profundas connotaciones éticas y no siempre tenido en cuenta por quienes plantean el crecimiento, sin otras consideraciones, de la economía. Se trata del llamado capital humano, determinado principalmente por la alimentación, la salud y la educación.

Seguramente se habrá advertido que con tozudez, que admito, no he empleado la frase "sociedad civil", que utilizan asiduamente todos los que saben mucho más que yo, que sólo soy un político práctico. La razón es que la distinta utilización que históricamente se ha hecho del concepto puede dar lugar a falsas y aun contrarias interpretaciones y a que en la actualidad la acepción que prefieren algunos es sinónima de una esfera privada, garantizada para evitar la intromisión del Estado, pero también de la política aunque, eso sí, dominada por el poder económico con el fin de consagrar un verdadero estatuto de las desigualdades sociales. Está implícita la idea de considerar

cualquier regulación del Estado vinculada a la búsqueda de la igualdad, como atentatoria de la libertad.

Habría un campo vedado, o acotado, para la política, la que no podría ya traspasar ciertos límites. Para los que creemos que la política es, al menos antes que nada, deliberación, la idea se presenta como absurda. La sociedad apolítica no sería una deformación producto de la extensión de actitudes anómicas y egoístas, sino un valioso objetivo a concretar. Hasta la elemental noción de orden público podría desaparecer. Si la educación, o la salud, o la comunicación, como algunos pretenden, se marginan de la política, alguien interesado llenará el vacío. Tal como sucede con la planificación, que tanto revuelo provoca entre quienes lo que en realidad quieren es separar al Estado absolutamente de la economía con el propósito de planificar a su exclusivo servicio.

Así desaparece la sociedad y se limita, o desaparece también, el consenso, relegado a acuerdos mínimos y temporarios, en una sociedad infantilmente satisfecha y por ende resignada, sin horizontes, ni grandeza, ni proyectos.

También desde la izquierda se habla de "sociedad civil" y de la "partidocracia" que ha de significar la dictadura de los partidos o no sé qué otra cosa, en el marco de críticas al sistema de representación muchas veces fundadas. Pero dejemos la digresión, con mi pedido de disculpas.

Hace también a una concepción ética convenir en que el Estado debe proteger al individuo contra la coacción del poder económico y a la sociedad contra la coacción de las masas si su accionar supera la legalidad. Es la protección frente a los fundamentalismos, frente a los extremismos, frente a los populismos.

Del mismo modo, se vinculan también a la ética y al desarrollo las conquistas sociales que permitieron dignificar el trabajo humano y otorgaron a los ciudadanos la posibilidad de vivir de su tarea y, a la vez, sentirse miembros de un proyecto nacional con un futuro previsible, que han sido avasalladas. Bajo la consigna de "un Estado mínimo"

que fue presentado en sociedad como un ejemplo de eficiencia, antiburocratismo y progreso, el fundamentalismo economicista eliminó de un plumazo aquellos derechos y dejó inermes a millones de personas que sólo aspiraban a vivir con dignidad, vale decir, a alimentarse, a educarse, a tener una vivienda y garantía para su salud. El bien común, como valor intrínseco de la democracia, fue abatido por un dios pagano que se llama mercado salvaje, que nada hace por la solución de los problemas sociales y sólo por casualidad acierta en las decisiones correctas para el desarrollo.

Aquel Estado ineficiente se ha convertido en un Estado irresponsable. Irresponsable con los pobres, con los enfermos, con los ignorantes, con los marginados, con los ancianos y con los chicos. Ha quedado a merced de poderes fácticos que le imponen sus condiciones sectoriales y que terminan devorándolo. Si antes era un Estado obeso, ahora es un Estado indefenso.

Dos premisas definen la posibilidad de ser un Estado: la autodeterminación en el orden internacional y su autonomía en el campo interno. No es solamente un aparato de gobierno: engloba el conjunto del campo institucional, es decir a las propias instituciones que lo estructuran y tienen el poder de decidir en su nombre, principal o secundariamente, y a la colectividad gobernada, porque el poder y la sociedad son indisolubles.

Históricamente, la aceptación del Estado fue ganando un consenso muy generalizado: lo rechazaba el anarquismo radical, pero incluso distintas concepciones marxistas admitieron las posibilidades que brindaba para las reivindicaciones populares, aun cuando se repudiaba la contradicción entre la proclamación de principios vinculados a la libertad y la justicia y la explotación inhumana en las concepciones económicas.

Por supuesto, hubo alertas sobre la dominación del Estado por la burocracia, la necesidad de fortalecer al Parlamento como única forma de lograr su control y acerca de la necesidad de evitar que la clase burguesa absorbiera to-

da la sociedad, asimilándola a su nivel cultural y económico, deformando así la función estatal para justificar y mantener su dominio mediante la aceptación de sus tesis por parte de los grupos subordinados.

Actualmente, pareciera que los "grupos subordinados" enfrentan un nuevo proceso en el que los "grupos dominantes" ya no se preocupan por obtener ciertos equilibrios que hicieran tolerable su hegemonía, sino que procuran, en las tesis de moda, debilitar al Estado hasta el punto de convertirlo en gerente de sus propios intereses y lograr que deserte del cumplimiento de sus misiones esenciales.

Por otra parte, una globalización insolidaria atenta perseverantemente contra el desarrollo y contra la independencia de los países más desprotegidos, el primer elemento indispensable para darnos nuestra propia forma de gobierno y practicarla en plenitud. En otras palabras, se ha mundializado esa actitud de las clases dominantes, acrecentada por una manipulación mediática intolerable.

Debemos asumir que el proceso de globalización es irreversible y que debe ser incorporado con inteligencia en la política de las naciones. Pero se convertirá en un instrumento positivo y progresista sólo en la medida en que se transforme en solidaria y esa internacionalización económica, política, social, jurídica y cultural, esté principalmente orientada a lograr el bienestar de los humildes. Decir globalización será entonces decir sin mentir, interdependencia entre los pueblos, corresponsabilidad en la función de gobernar con equidad social, oponiendo un frente común a la injusticia, revalorizando a la política y a los partidos políticos como instrumentos de poder ciudadano ante la arrogancia de los mercados y los tecnócratas. Será instalar, frente a la globalización hegemónica, una globalización equitativa, integradora y responsable, respetuosa de las identidades nacionales, de su cultura y de sus intereses políticos y económicos.

Por ser abierta, la democracia tiende a producir resultados éticamente aceptables en una sociedad estructurada

sobre una idea consensuada de lo justo y facilita el control del programa de gobierno por parte del pueblo, que es el mejor juez de su propia idoneidad y de sus propias limitaciones. Afirmar lo contrario equivaldría a sostener que muchos temas deben quedar fuera de su competencia, generando una delegación permanente. En última instancia, el desarrollo sería la consecuencia de la injerencia.

Esto no quiere decir que la creciente diversidad no incremente el disenso, realidad que, sin embargo, no obstaculiza la presencia de consensos sustanciales e indispensables para superar antagonismos irreductibles y afianzar solidaridades en busca del bien común.

Aunque no excluye una cierta jerarquía funcional, el fundamento ético del Estado debe orientarse siempre a servir al hombre en la lucha que le impone su propia naturaleza: su perfeccionamiento constante a través de los tiempos y la permanente búsqueda de la igualdad a nivel universal, para que cada uno, en el lugar en que se halle, en el tiempo en que viva, pueda obtener aquello que siente que le falta para ser reconocido en su esencial dignidad humana. Hoy se habla del derecho a la inclusión, que implica vincular derechos sociales con obligaciones morales.

Como el interés de cada ciudadano se vincula, y en definitiva depende, del interés general, los ciudadanos deben contar con la oportunidad de conocer igualitariamente las cuestiones a discutir. El principio de igualdad rechaza toda práctica tendiente a la desinformación y a la manipulación que siempre inciden tramposamente en la toma de decisiones.

Se ha sostenido, a mi juicio acertadamente, que el criterio más frecuentemente adoptado para distinguir la derecha de la izquierda es el de la diferente actitud que se asume frente al principio de igualdad.

Los procesos de desocupación creciente, de disminución del salario real y el incremento del contraste social, nos colocan ante un proceso de cambio epocal. El vertiginoso avance tecnológico desalojó al hombre del campo. El

que se produjo en la industria, lo expulsó de la fábrica y, finalmente el que se desarrolla en los servicios, provocará más despidos en ese sector. El nuevo proceso de desarrollo estará seguramente acompañado por una lucha hacia la igualdad que muy probablemente se produzca tanto en los países centrales como en los periféricos y entonces sí, aunque en un sentido distinto al que pretenden los sectores "satisfechos", a lo mejor es preciso cuidar la libertad, frente a posibles explosiones de los pueblos o la aparición de nuevos "mesianismos". De todos modos, este será el siglo de la búsqueda de la igualdad. Y si no queremos que se desenvuelva en una cruenta lucha de clases, deberemos movilizarnos, incluso por encima de las ideologías, levantando las banderas de una ética de la solidaridad.

Si los pueblos vieran ahora que los cambios que se producen no engrandecen la libertad y la dignidad, sino que fomentan la codicia e instalan la injusticia, otra vez el mundo se sacudirá en la confrontación.

Las reformas institucionales de un país son de una importancia mayúscula para lograr los consensos suficientes para garantizar la convivencia, condición para el desarrollo, que sobre todo establezca los límites a la igualdad que están dispuestos a tolerarse porque no lesionan la dignidad humana y porque expresan un rumbo hacia la igualdad de poder político. Constituyen de por sí un programa, o si se quiere, determinan una agenda política a través de la permanente búsqueda de su cabal cumplimiento.

Resulta imprescindible emprender la tarea de asegurar el Estado de Derecho y dar contenido concreto a la igualdad de oportunidades, es decir, poner en marcha una sociedad de progreso en la que el crecimiento del conjunto sea sentido como una condición para el progreso de cada uno.

Es necesario trabajar para lograr una distribución equitativa y justa de la capacidad de influir en las decisiones públicas, contra la que conspiran la concentración del poder económico, la extranjerización de la economía, la deu-

da externa, los déficit de la cuenta corriente, una distribución desigual de la educación y de la capacitación, una creciente vulnerabilidad externa y todo tipo de corrupción.

Se trata de resolver estos desafíos de manera honesta, consistente y progresista, en sintonía con los objetivos de una democracia sin menoscabo ni restricciones espurias, y de hacerlo atendiendo a una economía que necesita ordenarse y crecer para asegurar sus bases mínimas de sustentabilidad, apoyada en la armonía, la justicia y la eficiencia.

La democracia exige "moral interna de derecho", que requiere generalidad, publicidad y claridad de este, y congruencia entre la acción oficial y los contenidos de las reglas. Esta congruencia puede verse afectada, entre otras causas, por el soborno, el prejuicio y la tendencia al poder personal. Una organización política en la que los agentes del poder, aunque elegidos por el pueblo, lo ejerzan para medrar y no para servir, donde reine la corrupción y el peculado, y actúen según intereses no institucionales, no es una democracia en el sentido aquí expresado y actúa poderosamente en contra del desarrollo.

La democracia tiene que ser un sistema que no se autodestruya ni incite o invite a su destrucción, a partir de la exhibición permanente de carencias o vicios que aumenten sus debilidades y erosionen la credibilidad de los dirigentes. Antes bien, a cada flaqueza o deformación grave en las conductas y los procedimientos debe seguir el mecanismo correctivo que sólo el estado de derecho provee.

No dudamos de que frente al fracaso y al estancamiento, para lograr el desarrollo tenemos que proponernos el camino de la modernización. Pero no lo podemos transitar sacrificando los valores permanentes de la ética.

Sabemos que no hay empresa nacional sin pueblo, pero también que no hay pueblo sin personas conscientes de que su vida cotidiana forma parte de la vida de la comunidad.

Combinar la dimensión de la modernización con el reclamo ético, dentro del proceso de construcción de una de-

mocracia estable, implica la articulación de una serie de valores que se redefinen en su interacción, puesto que la modernización es calificada por sus contenidos éticos y la ética lo es por el proceso de modernización.

No digo nada nuevo cuando señalo que la democracia produjo severos desencantos debido al incumplimiento de sus objetivos. Es cierto: se ha hablado de los déficit en materia de autogobierno y de igualdad así como de deformaciones en los sistemas de representatividad, demoras en el tránsito a la democracia social y fallas en la educación para la ciudadanía.

Luego de la gran tarea de descolonización emprendida hace décadas, comienzan a imponerse nuevas formas de dependencia que parecen generar un orden desde el que no se avizoran sino nuevas y cada vez más insoportables exigencias para los miembros más débiles del sistema internacional. Sus secuelas son bien conocidas: la reducción de la independencia política de los menos poderosos, un orden económico crecientemente injusto, una forzada homogeneización del mundo que esteriliza los estilos nacionales.

De esta forma la aspiración al progreso y a la justicia parece sucumbir en aras de proyectos egoístas que clausuran las alternativas de una paz auténtica.

El crecimiento del reparto forzado e inequitativo de la riqueza, la violación de la integridad de los Estados a través de formas directas e indirectas de intervención, el terrorismo y los medios clandestinos de acción internacional, forman parte de esta lógica del mundo actual, cuya justificación pareciera ser la intención de mantenerse al margen de los efectos provocados por los hechos que esa misma lógica de insensatez genera.

De este modo se actúa como si no tuvieran nada que ver la riqueza y la estabilidad del Norte con la pobreza y la inestabilidad del Sur. Como si no afectara a la paz del Norte la convulsión del Sur. Como si los polos y enclaves del desarrollo avanzado, la concentración de la riqueza y el

dinamismo posindustrial pudiesen desligarse de los entornos de miseria y marginalización. Como si indefinidamente pudieran convivir dos mundos, sin tocarse, sin afectarse: el mundo de la prosperidad y el mundo del atraso.

Resulta paradójico que sean justamente quienes impulsan la internacionalización de todas las relaciones económicas, jurídicas, políticas y culturales los que pretenden aislarse de sus consecuencias.

La insensatez que tiende a dominar en el escenario internacional se manifiesta crudamente en la situación económica mundial, que acentúa la brecha que separa a un centro cada vez más poderoso de una periferia cada vez más empobrecida.

La situación del comercio internacional se ha agravado mostrando claramente el doble fundamento injusto en el que descansa su actual ordenamiento. Por un lado se afirma algo que es una falacia: la igualdad de hecho de las naciones; a partir de allí se conciben reglas que no sólo no favorecen la posibilidad de desarrollo de los más pobres, sino que perpetúan, cuando no intensifican, las desigualdades existentes; el desconocimiento de las desigualdades de hecho concluye creando una verdadera desigualdad de derecho entre las naciones, a través de un cuerpo de normas y de principios que todos deben aceptar como el único apto para la regulación del intercambio comercial.

Es entonces cuando aparece el segundo fundamento injusto. Porque la evolución del orden económico internacional está mostrando que lo que no pueden hacer los más atrasados, sí pueden hacerlo los más ricos. Se llega así a otra paradoja en la que, precisamente, los que crearon las reglas de acuerdo a sus necesidades y en virtud de sus exigencias, son los primeros y los únicos que las violan cuando ello resulta necesario para la defensa de sus intereses.

Para terminar, quiero reiterar algo que ya he expresado: pienso que hay que emprender una gigantesca reforma cultural, es decir ética, que instale un respeto general por normas de convivencia que garanticen los derechos civiles,

que generalicen la tolerancia y resguarden las libertades públicas. La única alternativa a una cultura de la ajuridicidad, que habilita la violencia de arriba y la de abajo, es una cultura democrática. Goebbels decía que cuando escuchaba la palabra cultura sacaba el revólver. Cuando oigamos el argumento fundamentalista, una actitud sensata será sacar la palabra educación, que es, en última instancia, el único camino para la elaboración de consensos racionales, capaces de vincular la ética al desarrollo.

Instituciones y desarrollo en América Latina. ¿Un rol para la ética?

Joan Prats i Català

"La verdadera alegría de la vida es poder servir a un propósito que tú mismo reconoces como poderoso... ser una fuerza de la naturaleza en vez de un pequeño, febril y egoísta guiñapo de aflicciones y rencores quejándose de que el mundo no se dedica bastante a hacerte feliz."

Bernard Shaw

1. Si tras el discurso ético hay tanto cinismo, ¿por qué seguir hablando de ética?

¿Es la ética realmente relevante para el desarrollo? ¿Puede producirse el desarrollo humano y sostenible a partir de comportamientos orientados a la riqueza y el poder y no a la virtud? ¿Pueden dirigentes virtuosos producir desarrollo firme y duradero en contextos institucionales desincentivadores de la eficiencia, la equidad y la virtud? ¿Si se dispone de las instituciones adecuadas podrá producirse el desarrollo sin necesidad de comportamientos éticos?

América Latina vive una profunda crisis intelectual y moral. Apenas se atisban proyectos de sociedad distintos a las propuestas de los organismos internacionales –y especialmente los bancos de desarrollo– convertidos, creo que sin pretenderlo, en los intelectuales orgánicos de la región.

Y, lo que es peor, las anomalías a esta regla asemejan esperpentos construidos con remedos de la peor tradición populista. La crisis moral es profunda también: las democratizaciones falentes, la globalización y las nuevas tecnologías en la mayoría de los países de la región se han correspondido con la pérdida de confianza en las instituciones políticas, bajísimos niveles de confianza interpersonal y en muchos países serias crisis de gobernabilidad. La década perdida reinterpretada desde la agenda neoliberal no alumbró sino la ilusión de un desarrollo reencontrado en la primera mitad de los años noventa, cuyo final nos ha despertado a una realidad sobradamente conocida en la que cada vez menos personas pueden creer en proyectos colectivos. El horizonte se llena de rebeliones en busca de causa, de oportunidades en las redes ilegales globalizadas, de huidas hacia la emigración y, por debajo de todo, de mucho dolor humano principalmente concentrado en las mujeres, los niños y los grupos étnicos. Nuestras sociedades, siempre profundamente desiguales, carentes de proyecto nacional creíble, corren hoy un riesgo de fraccionamiento quizá mayor que nunca.

Paralelamente, en el mundo desarrollado, en los países beneficiarios principales de la transición a la sociedad informacional y global, parece estarse inoculando también una crisis moral que está provocando una contestación intelectual del modelo de globalización dominante. Ni la razón ni la sensibilidad nos permiten aislarnos de la suerte de 1.200 millones de personas que viven con menos de un dólar diario, ni de la de alrededor de 2.000 millones de personas que han deteriorado sus condiciones de vida durante los últimos diez años. No se trata de movimientos antiglobalización (durante los últimos años también han mejorado sus condiciones de vida 2.800 millones de personas gracias, entre otras cosas, a la capacidad de sus gobiernos para insertarse positivamente en los mercados globales) sino de movimientos por otra globalización capaz de enfrentar los grandes desafíos planetarios de la pobre-

za, la desigualdad, el cambio climático, el terrorismo, la criminalidad, la vigencia de derechos mínimos de humanidad, las inmigraciones forzadas, las nuevas epidemias o la estabilidad del sistema financiero.

Hoy por doquier los hábitos y las creencias están cambiando más deprisa que las ideologías y las instituciones. El futuro ya no es lo que era, cierto, porque los ideales de progreso –los bienes públicos– característicos de nuestro tiempo no son los que caracterizaron el bienestar socialdemócrata ni el liberal en las sociedades industriales. En la sociedad informacional y global el progreso consiste principalmente en el aseguramiento de los bienes públicos globales, es decir, de la paz, la seguridad, el desarrollo, la sostenibilidad y la vigencia de los derechos humanos. El mundo se ha hecho tan interdependiente que resulta cruel y suicida desentenderse de la suerte de los pueblos más desesperados. El mayor riesgo que se cierne sobre el mundo es que la apatía moral, la alogia y la anestesia acaben deteriorando nuestra capacidad de juzgar especialmente en los privilegiados. El peor horizonte es el del crecimiento de individuos informados pero indiferentes, inteligentes pero crueles. Los movimientos por otra globalización intentan en un mundo aturdido por el consumo evitar la apatía y que se adormezcan los sentidos. Quizá sea esta la misión más importante de los programas éticos en nuestro tiempo.

Pero el discurso ético levanta muchas suspicacias en la comunidad del desarrollo y no sin razón. Si la ética es realmente relevante para el desarrollo debería poder explicitarse cuál es su aportación específica adicionada a la de las otras disciplinas reconocidas en el tema. Para ello resulta necesario clarificar lo que se entiende por ética, ya que como decía Bacon, la verdad brota más fácilmente del error que de la confusión.

2. La ética como exigencia de supervivencia humana

Aunque personalmente me cuesta imaginar un mundo sin religión, no me parece intelectualmente apropiado fundamentar religiosamente nuestras valoraciones y normas éticas. Además de inadecuado, es altamente peligroso: si queremos evitar los riesgos de los fundamentalismos hemos de situar religión y ética en planos diferentes. La historia de la liberación humana comienza con el laicismo y la separación consiguiente entre religión, por un lado, y ética y derecho, por otro. La ética es una exigencia de la supervivencia y el desarrollo de la especie humana, una dimensión clave de nuestra cultura, que interesa e involucra a creyentes y no creyentes de todo tipo, y que guarda cabal sentido tanto cuando se tiene como cuando se debilita o se pierde la fe. El fundamento de la ética no se encuentra en la relación de los seres humanos con Dios sino con el prójimo. Somos inconcebibles sin vivir en sociedad y la vida social es imposible sin valoraciones y normas éticas.

Por lo demás, en nuestro tiempo, no tenemos ninguna constancia empírica de que las actitudes religiosas más fervientes se correspondan con las actitudes éticamente más meritorias. Aun imaginando un mundo en el que se hubiera erradicado la religión, la ética seguiría siendo una exigencia de la supervivencia y desarrollo de la especie humana. Cuantas veces se ha querido desconocer este dato elemental y se ha pretendido, en todos los gulags de la historia, sustituir la ética por la ciencia, se han sacrificado la libertad y el progreso humano. ¿Dónde se encuentra entonces el fundamento de la ética? ¿Cómo surgen y evolucionan nuestras normas y valoraciones éticas?

Para desarrollar estas cuestiones me instalaré en los nada sospechosos filósofos morales escoceses Hume y Smith, en los que muchos seguimos encontrando uno de los mejores fundamentos de las modernas ciencias sociales. Hume combatió la corriente del racionalismo constructivista ilustrado que consideraba que la sociedad puede ser obje-

to de pleno conocimiento y de gobierno perfecto desde la ciencia. Habiendo vivido la devastación producida por los conflictos religiosos de su tiempo saludó positivamente la llegada de la Ilustración, pero se desmarcó claramente de los "philosophes" y de su idea de una razón rígida e inmutable, casi trasunto de la divina, que acabó justificando la pervivencia de las estructuras del Antiguo Régimen a través de la centralización, tal como observara Tocqueville, sin contar con la coartada intelectual que facilitó a los socialismos "científicos" de todos los tiempos.

Frente a esa razón deificada Hume nos propone quedarnos con la "creencia", es decir, en un cierto sentido del mundo producido a partir de la reflexión sobre nuestras percepciones imperfectas de la realidad. Esta reflexión que hace brotar la creencia se debe a la imaginación y puede ser siempre socavada por la razón. Nuestras creencias no proceden de la razón sino de la imaginación. Al reflexionar imaginativamente y construir un sentido para nuestro mundo no sólo expresamos nuestras percepciones racionalizadas sino que las ordenamos valorativamente. Mediante la constante aplicación crítica de la razón a nuestras creencias fundamos el espíritu de tolerancia y evitamos todo dogmatismo. Una asociación política fundada en un sistema de creencias tiene la doble cualidad de superar el dogmatismo y de reconocer el papel de las valoraciones éticas en la reflexión o imaginación que funda las creencias.[1]

En 1759, estimulado por Hume, Adam Smith desde su cátedra de filosofía moral publicaba la *Teoría de los sentimientos morales.* Para Smith las valoraciones y normas éticas se fundan en la experiencia de la interacción humana y surgen como un derivado intelectual y sensible de la simpatía, la empatía y la compasión humanas.

[1] "Derribemos también esa pretendida razón rígida e inmutable; quedémonos con la creencia, pues ella es suficientemente fuerte para garantizar la vida y la convivencia pero demasiado débil para permitir que en ella se apoye el fanatismo" (Félix Duque: Introducción al *Tratado de la Naturaleza Humana,* libro I, Barcelona, Ediciones Orbis, 1984).

"Por más egoísta que quiera suponerse al hombre, evidentemente hay algunos elementos en su naturaleza que lo hacen interesarse en la suerte de los otros de tal modo que la felicidad de estos le es necesaria aunque de ello nada obtenga, a no ser el placer de presenciarla. De esta naturaleza es la lástima o compasión, emoción que experimentamos ante la miseria ajena, ya sea cuando la vemos o cuando se nos obliga a imaginarla de modo particularmente vivido... Como no tenemos la experiencia inmediata de lo que otros hombres sienten, solamente nos es posible hacernos cargo del modo en que están afectados, concibiendo lo que nosotros sentiríamos en una situación semejante... Por medio de la imaginación nos ponemos en la situación del otro, concebimos estar en su cuerpo, y, en cierta medida, nos convertimos en una misma persona, de allí nos formamos una idea de sus sensaciones, aun sentimos algo que, si bien en menor grado, no es del todo desemejante a ellas...[2]

La aceptación, el aplauso, el rechazo o la aversión de determinados comportamientos se funda en nuestra razón –a través del juicio de conveniencia– y en nuestros sentidos o sensibilidad –nos duele o nos alegra o eleva–. Por eso la sanción ética conlleva siempre la doble carga intelectual y emotiva. La razón es importante porque no experimentamos simpatía ni compasión por los sentimientos ajenos sin más sino por la relación entre estos y su motivación y circunstancia. No nos alegramos sino compadecemos con la dicha de algunos locos. No experimentamos el mismo sentimiento ante el dolor ajeno cuando lo consideramos merecido y cuando no.[3] Sin razón no hay valoración pro-

[2] Adam Smith: *Teoría de los Sentimientos Morales*, parte I, sección I.

[3] Algunas aproximaciones actuales al desarrollo que enfatizan exclusivamente los factores endógenos tales como el bajo capital social o las instituciones inadecuadas y falentes, sin considerar la responsabilidad de los factores exógenos tales como el régimen del comercio internacional, la arquitectura del sistema financiero, el consumo de productos ilegales en los países desarrollados o los niveles desproporcionados de contaminación procedentes de

piamente ética. Pero la sola razón no basta. El fundamento de la ética está en la disposición humana a sentir al prójimo como a nosotros mismos, la cual puede ser cultivada como virtud o anestesiada o corrompida. Los casos extremos de perversión ética proceden de los comportamientos psicópatas incapaces de sufrir y de gozar con los otros, comportamientos que son debidos a alteraciones psicológicas individuales pero que también vienen fomentados por estructuras sociales profundamente desiguales que inhiben la empatía o por identidades fundamentalistas que atribuyen valores diferentes a la vida humana según el grupo de pertenencia.

Pero existen formas menos extremas y más comunes de corrupción moral. Para Smith "la disposición a admirar, y casi a adorar, al rico y al poderoso y a despreciar o al menos menospreciar a las personas pobres y de medios limitados, aun cuando sea necesaria para establecer y para mantener la distinción de jerarquías y el orden social, es a su vez la causa más grande y universal de la corrupción de nuestros sentimientos morales".[4] Adam Smith ha sido interesadamente malinterpretado en sus ideas sobre la riqueza, los empresarios y la mano invisible. A su juicio es moralmente reprochable toda riqueza obtenida violando "las reglas de juego limpias". La mano invisible sólo promueve "a veces" el interés común cuando el particular busca su propio interés "por un camino justo y bien dirigido". Por último, defender la libre empresa es diferente de defender a los empresarios, pues estos, en ausencia de instituciones garantizadoras del "camino justo y bien dirigido" (principalmente la libre competencia) tenderán a realizar

---

estos, son actitudes que tienden a culpabilizar exclusivamente a la víctima y a anestesiar moralmente a los ciudadanos de los países desarrollados. En estos el verdadero problema no es la duda por la eficacia de la ayuda sino la falta de movimiento y compromiso cívico suficientemente para forzar a los gobiernos a incrementar y a reformar la ayuda a la vez.

[4] *Tratado de los sentimientos morales,* Parte I, Sección II.

su propio interés a costa del interés común.[5] De ahí que para Adam Smith el fundamento de la sociedad no se encuentra ni en la mano invisible, ni en los empresarios ni en la riqueza sino en la Justicia, el Derecho y la Ética.

> "[...] cuando prevalece la injusticia la sociedad necesariamente se destruye. La beneficencia es un ornamento que embellece, no el fundamento que soporta el edificio y por ello sólo basta con recomendar que se adopten conductas benéficas, pero no hay que imponerlas. Por el contrario, la justicia es el principal pilar del edificio. Si se le quitara, todo el inmenso tejido de la sociedad se rompe y queda sólo en átomos. A efectos de cumplir con la justicia, la naturaleza ha puesto en el corazón humano un sentimiento de abandono, de temor al castigo merecido, como la mayor garantía que tienen las sociedades, como protección de sus miembros más débiles, para frenar la violencia y para castigar al culpable..."[6]

La Justicia se fundamenta en normas generales universalmente aceptadas y establecidas por la concurrencia de los sentimientos de todos los hombres. Dichas normas están en última instancia fundadas en la experiencia de lo que, en casos particulares, aprueban o reprueban nuestras facultades morales o nuestro sentido del mérito y de la conveniencia. Originariamente no aprobamos o condenamos los actos en particular porque al examinarlos resulten estar de acuerdo o no con alguna regla general. Por el contrario, la regla general se forma a través de la experiencia, a través del juicio moral socialmente compartido que rea-

[5] "Rara vez se verán juntarse los de una misma profesión u oficio, aunque sea con motivo de diversión o de otro accidente extraordinario, que no concluyan sus juntas y sus conversaciones en alguna combinación o concierto contra el beneficio común, conviniéndose en levantar los precios de sus artefactos o mercaderías" (Adam Smith: *De Economía y Moral*, Introducción y selección de Telmo Vargas, San José de Costa Rica, Libro Libre, págs. 12-26).

[6] Adam Smith: *De Economía y Moral, cit.*, págs. 348-349.

lizamos sobre lo aceptable o reprobable de determinado tipo de actos o comportamientos.

El juicio moral posee una doble naturaleza, intelectual y sensible. La inducción de reglas generales es una operación imposible sin la razón. Si nuestros juicios morales dependieran sólo de nuestras emociones y sentimientos inmediatos, tan influenciables por nuestros estados de salud, humor o circunstancias, la vida social se resentiría sin duda. El juicio ajeno sobre nuestros propios comportamientos debe responder a reglas ciertas y esta certidumbre sólo puede ser asegurada por la razón. Pero de ahí no se deduce que la norma moral proceda exclusivamente de la razón, pues las experiencias primarias de lo bueno y de lo malo a partir de las cuales la razón elabora las reglas generales no proceden de esta sino de un inmediato sentido y emoción sobre los comportamientos observados. Por ello la corrupción moral implica a la vez alogia, apatía y anestesia.

Esta doble naturaleza, intelectual y sensible, de las normas éticas explica por qué el fundamento de las mismas se encuentra muchas veces no sólo en la ética sino también en otras disciplinas puramente intelectuales. Tomemos, por ejemplo, la imparcialidad de los funcionarios, una institución que puede valorarse éticamente sin duda, ya que imaginar a un funcionario actuando parcialmente a favor de intereses particulares (a través de la autoridad de la que ha sido investido para defender el interés público en el marco de las leyes) es algo que –por más corriente que resulte en algunos países– excita negativamente nuestra sensibilidad y produce un juicio de rechazo moral. Pero la imparcialidad de los funcionarios también es objeto de valoración desde el derecho, la economía, la ciencia política, etcétera, en tanto que, como institución político-administrativa se justifica por asegurar determinados bienes públicos sin los cuales se resentirían la seguridad jurídica, la eficiencia económica o la credibilidad del proceso político-administrativo. Corresponde a estas ciencias discutir los arreglos institucionales alternativos disponibles para el

aseguramiento de estos bienes públicos, los diferentes efectos de los diversos arreglos y el alcance distributivo entre grupos sociales correspondiente a cada uno de ellos. Corresponde a la práctica política el pasar de uno a otro tipo de arreglos institucionales. En todas estas operaciones tiene un rol la ética.

Esta doble naturaleza explica también tanto la necesidad como la radical insuficiencia de los enfoques puramente intelectuales o puramente sensibles para el mejoramiento ético de nuestros comportamientos. El fracaso de los tecnócratas tiene su raíz en la sinrazón que representa reducir el progreso o desarrollo humano exclusivamente a su dimensión unilateral de racionalidad instrumental. Sin indignación moral ante hechos irrefutablemente indignos falta la pasión necesaria para remover el *statu quo* viciado generador de la apatía moral, la alogia y la anestesia que están dejando maltrecha nuestra capacidad de juzgar. Necesitamos la indignación bien informada, necesitamos de actitudes proféticas religiosas o laicas para conjurar la amenaza de un mundo tecnificado dominado por unas elites globales y unas clases medias en los países centrales insensibles al dolor ajeno, a la desigualdad y la injusticia, a la discriminación racial, de género o religiosa, o a la suerte de las generaciones futuras. Hay que sacudir moralmente a esas elites y clases medias centrales ensimismadas en los yoes más egóticos, autoeregidas en eje del bien, perseguidoras histéricas de una seguridad total imposible y sólo para ellos... con una propensión a la vez a la alogia, la anestesia y la apatía moral.

Lo verdaderamente relevante en términos de desarrollo no es de todos modos el juicio o la valoración moral –cuya ausencia es en cualquier caso grave– sino la práctica individual y social de principios, estándares y normas más elevados éticamente. En todas las sociedades se produce una tensión entre el nivel normativo y el nivel práctico de nuestros juicios éticos. Nunca nos acabamos de comportar socialmente del modo que consideramos que deberíamos

comportarnos todos en beneficio tanto propio como del común. Esta tensión puede resultar extraordinariamente creativa en un contexto de pluralismo valorativo y de sociedades abiertas a la experimentación y el aprendizaje.

Pero el "hagan lo que yo digo y no lo que yo hago" puede alcanzar extremos socialmente patológicos enervadores del desarrollo. Así tiende a suceder en sociedades como las nuestras, tan fuertemente impregnadas por la "informalidad". Entre nosotros las reglas generales formales acerca de los comportamientos correctos e incorrectos tienen que coexistir con las reglas igualmente generales e informales institucionalizadas en lo que llamamos clientelismo, prebendalismo, patrimonialismo, mercantilismo... Esto explica el doble juicio moral, normativo y práctico, con que corrientemente nos manejamos tal como por lo demás expresan las encuestas y estudios sobre cultura cívica y política. Por ejemplo, valoramos negativamente el clientelismo y el prebendalismo pero manifestamos una comprensión y hasta permisividad respecto de su práctica. Esto se debe sin duda a que los consideramos instituciones informalmente tan arraigadas que no está en el horizonte su sustitución o superación, por lo que nuestra estrategia vital debe desarrollarse dentro de ellas.

Esta dualidad valorativa y práctica, es decir, entre lo que valoramos como más justo y conveniente y lo que valoramos y practicamos como necesidad de supervivencia o progreso personal, no nos hace inmorales *per se*. El clientelismo o el prebendalismo no son inmorales en sí. Ha habido sistemas institucionales basados en ellos y dotados de reglas generales que establecían los límites de lo socialmente considerado correcto. No dejamos de descalificar moralmente sus abusos aunque comprendamos y aceptemos provisionalmente su práctica. Cuando un funcionario cobra una arancel ilegal ante la insuficiencia radical de su salario no decimos que actúa fuera de ética si el cobro responde a una necesidad vital y a una regla general aunque sea informal. Podríamos dar ejemplos sin

fin. En España durante el franquismo se formalizaron este tipo de prácticas mediante la creación de cajas especiales que servían para retribuir a determinadas categorías de funcionarios cuyo comportamiento se quería objetivo y previsible.

Lo que condenamos son los comportamientos arbitrarios que aplican ora sí ora no el arancel o que lo aplican en cuantías procedentes de relaciones de amistad, enemistad o indiferencia. Lo que rechazamos moral e intelectualmente es el comportamiento arbitrario del funcionario ya que por experiencia hemos acrisolado el saber de que en la arbitrariedad de los comportamientos públicos radica la ineficiencia y la injusticia. Del mismo modo rechazamos la llamada "gran corrupción" identificada con el acaparamiento de riqueza por "caminos que no son justos ni bien dirigidos", por seguir utilizando la expresión de Adam Smith. Es importante que la denuncia y la crítica de la corrupción continúe y se avive porque si desfallece todavía puede seguir avanzando lo que el propio Smith consideraba la mayor fuente de corrupción moral: "la disposición a admirar, y casi a adorar, al rico y al poderoso y a despreciar o al menos menospreciar a las personas pobres y de medios limitados".

No se trata en absoluto de que practiquemos la doble moral. En realidad practicamos sólo una moral informal que desgraciadamente no es la que es capaz de producir desarrollo. Lo que hacemos es sobrevivir (menos los verdaderos corruptos que fuera de toda regla general formal e informal acaparan riquezas injustamente y más allá de sus necesidades de supervivencia) en un medio institucional en el que sería suicida poner en práctica nuestros esquemas o ideales éticos valorativos. Pero es importante mantener a estos bien conscientes y vivos esperando la oportunidad de convertirse en nuestros esquemas éticos practicados. Para ello necesitamos producir el cambio institucional. Es ahora cuando resulta relevante considerar la importancia de las instituciones para el desarrollo y el rol

de la ética en el cambio de las mismas, es decir, en la producción de desarrollo.

3. Un aprendizaje doloroso: la relevancia de las instituciones para el desarrollo

Este autor, tras acabar un discurso en Honduras sobre la importancia de las instituciones para el desarrollo que casi nadie quiso entender, recibió el siguiente comentario de un dirigente indígena: "Doctor, yo sí le entendí: si tomamos uno de aquí y lo comparamos con un japonés, el nuestro no es peor; pero si tomamos dos de aquí y los comparamos con dos japoneses, pues ya sabemos por qué cada país está donde está". Nuestro indígena había captado que lo que hace la diferencia en el desarrollo de los pueblos no es la capacidad de sus individuos sino su capacidad de acción colectiva. Si tomados uno a uno los latinos no somos menos que nadie, vistos como colectividad se evidencian nuestras carencias. Sin embargo, el caudillismo, el corporativismo, el mercantilismo, el patrimonialismo, la clientelización, el prebendalismo o hasta el populismo político no tienen nada de congénitamente latinoamericano; son simplemente la expresión de profundas debilidades de nuestra organización y acción colectiva, es decir, de nuestra institucionalidad. Nuestra propensión a desconfiar de lo colectivo y a refugiarnos en y a proyectarnos desde la esfera familiar, clientelar o corporativa refleja la debilidad de nuestro capital social o institucionalidad informal. Todo ello tiene profundas consecuencias sobre el desarrollo, pero sólo recientemente hemos comenzado a comprender cómo y por qué.

Hasta bien entrados los años ochenta prevaleció un entendimiento del desarrollo basado principalmente en el desarrollo de recursos: primero se enfatizaron los recursos naturales, después los recursos o capital financiero unido a los infraestructurales o capital físico, después se añadió la cien-

cia y tecnología y el capital humano, en la confianza de que sabiamente combinados todos ellos por el planeamiento y administrados (conforme a la gestión "científica") por expertos competentes, tendrían que resultar necesariamente en desarrollo. En los años ochenta se revalorizaron las políticas y la gestión pública ante la evidente crisis del planeamiento y la administración, pero siguió prevaleciendo una visión instrumental del desarrollo. Las "buenas" políticas del recetario Washington[7] nos permitirían superar definitivamente el modelo de industrialización hacia adentro, podar drásticamente los estados erigidos en fuente de todos

[7] En noviembre de 1989 el Instituto de Economía Internacional convocó en Washington una conferencia sobre "El ajuste en América Latina: ¿cuánto ha sucedido?", en el que se pretendía establecer el estado del arte tanto de las políticas de ajuste como de las actitudes nacionales en relación a las reformas implicadas. John Williamson ["What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.): *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990] intentó un sumario de las coincidencias entre los presentes en la reunión que pronto devino, contra la intención del autor, un auténtico manifiesto para la reforma económica conocido como "el Consenso de Washington".

Sumario del Consenso de Washington de 1989

- Disciplina fiscal. Los déficits presupuestarios deben ser suficientemente pequeños para poder financiarse sin recurrir a la inflación.
- Prioridades del gasto público. El gasto público debería redireccionarse desde las áreas políticamente sensibles –que reciben más recursos de lo que su retorno puede justificar, tales como administración, defensa, subsidios indiscriminados, y elefantes blancos– hacia campos desconsiderados y con gran retorno económico y potencial de mejora de la distribución de la renta tales como salud y educación primaria e infraestructuras.
- Reforma fiscal. La reforma fiscal exige ampliar la base fiscal y acortar las tasas impositivas marginales con la intención de mejorar los incentivos y la equidad horizontal sin disminuir la progresividad real. Mejorar la administración tributaria (incluida la tributación de los intereses de los activos situados en el extranjero) es un aspecto importante para ampliar la base tributaria en el contexto latinoamericano.
- Liberalización financiera. Aunque el objetivo último es que el mercado determine la tasa de interés, como en condiciones de extrema y crónica falta de confianza, estas tasas pueden ser tan altas que produzcan la insolvencia de las empresas y los gobiernos, el objetivo intermedio sensato es la abolición de las tasas de interés preferencial para los prestatarios privilegiados y el logro de una tasa de interés real moderadamente positiva.

los males y permitir la floración de mercados cada vez más completos, eficientes y abiertos internacionalmente erigidos en fuente de todos los bienes y de los que con el tiempo manaría indefectiblemente la ciudadanía y la equidad. Seguía prevaleciendo la concepción tecnocrática e instrumental del desarrollo que presumía dos cosas a cual más falsa: 1) que poseemos conocimiento experto suficiente que los pueblos sólo tendrían que aplicar para entrar en la senda del crecimiento firme y sostenido, y 2) que podíamos prosperar individual y socialmente sin cambiar realmente ni las reglas articuladoras de nuestras interacciones ni los modelos mentales, actitudinales y valorativos que las subyacen, es decir, sin cambiar nuestra institucionalidad ni nuestras valoraciones y prácticas éticas.

El Consenso de Washington ha sido criticado desde muchos puntos de vista: la crítica usual se ha centrado en sus contenidos o propuestas de reforma económica; esta

---

• Tasas de cambio. Los países necesitan una tasa de cambio (al menos para las transacciones comerciales) fijada a un nivel suficientemente competitivo para inducir un crecimiento rápido de las exportaciones no tradicionales y gestionado de forma tal que se asegure a los exportadores que su competitividad se mantendrá en el tiempo.

• Liberalización comercial. Las restricciones comerciales cuantitativas deberían ser rápidamente reemplazadas por tarifas arancelarias que deberían ir reduciéndose progresivamente hasta situarse en torno al 10% (o al 20% como máximo).

• Inversión extranjera directa. Deben abolirse las barreras a la entrada de las empresas extranjeras; debe permitirse que estas compitan con las nacionales en iguales términos.

• Privatización. Las empresas del Estado deben privatizarse.

• Desregulación. Los gobiernos deben abolir las regulaciones que impiden la entrada de nuevas empresas o restringen la competencia, así como asegurar que las regulaciones existentes están justificadas por criterios tales como la salud, seguridad, protección ambiental o la supervisión prudencial de las instituciones financieras.

• Derechos de propiedad. El sistema legal debería proveer derechos de propiedad seguros y sin costos excesivos y debería hacer accesibles tales derechos al sector informal (John Williamson, *paper* presentado a la "Development Thinking and Practice Conference", BID, Washington, 3-5 de septiembre de 1996).

crítica ha solido confundirse, además, con la constatación de que su aplicación práctica no ha producido los efectos económicos y sociales pretendidos. Pero la clave de la frustración creemos que se halla en otro registro. Tendrá que reconocerse que algunas de las políticas de reforma propuesta son sencillamente sensatas. La cuestión es ¿por qué se implementaron unas y otras no?, o ¿por qué se implementaron contraviniendo el diseño de política establecido? Si estas preguntas no se responden se corre el riesgo de que nuevos formuladores con otras políticas económicas se encuentren con los mismos problemas de implementación. No podemos seguir suponiendo que las políticas económicas son realizadas por un dictador benevolente, omnisciente y omnipotente como sucede cuando adoptamos una visión normativa de la política económica y achacamos sus problemas de implementación a la famosa "falta de capacidad técnica o de voluntad política".

Cuando reconocemos que toda propuesta de reforma –y las del Consenso de Washington no eran ninguna excepción– es sólo el comienzo de un proceso que es político en todos sus estadios (legislación e implementación, incluido la opción por un tipo y otro de agencia administrativa y de su forma de operación) podemos aproximarnos más fecundamente a la realidad. Desde una perspectiva positiva, la política económica aparece como un juego dinámico, cuyas condiciones son inciertas y cambiantes y cuyas reglas son construidas al menos parcialmente por los participantes a medida que el juego avanza. Cada participante tratará de manipular la operación subsiguiente del juego para obtener el resultado que mejor se ajuste a sus intereses.[8] Si se adop-

[8] "Desde esta perspectiva visionamos cada acto de política no como una elección hecha para maximizar una función social de bienestar sino como un episodio o jugada dentro de la serie de reglas e instituciones existentes, pero admitiendo cierto margen de libertad para realizar movimientos estratégicos que son capaces de afectar o alterar las futuras reglas e instituciones. Desde esta misma perspectiva las constituciones e instituciones en general tampoco son vistas como textos sagrados escritos bajo condiciones *ex ante* ideales y de

ta esta sencilla perspectiva, las instituciones pasan a cobrar un rol determinante para el entendimiento de la formulación y aplicación de las políticas.

Los supuestos intelectuales del Consenso de Washington habían seguido fieles al racionalismo instrumental que acompañó la teoría y práctica del desarrollo desde sus inicios. Se trataba de empaquetar conforme a la mejor teoría económica prevalente en el momento un mix de políticas de pretendido valor universal implantables *urbi et orbe* por autoridades dotadas de la suficiente voluntad política, gracias a la represión si fuera necesario, y de la suficiente ciencia, gracias a los consultores internacionales "golondrinos" aportados por las agencias internacionales. Nuevamente la fe ciega en la ciencia, unida a la idea de progreso a la occidental como valor universal y a la falta de conciencia de los propios límites intelectuales y de la acción colectiva iban a producir resultados calamitosos.

Algunos estudiosos han observado irónicamente que de haberse seguido el catecismo Washington, ni Alemania ni los propios Estados Unidos hubieran podido industrializarse jamás. Lo más llamativo es la fuerza y convicción con que tales políticas trataron de imponerse por parte de las instituciones financieras internacionales, sobre todo cuando se la contrasta con la tolerancia y permisividad con que vieron su perversión práctica en el proceso político especialmente latinoamericano. La ayuda al desarrollo recibió –no sin válidas razones– más críticas que nunca y disminuyó en conjunto dramáticamente, aunque se hizo más selectiva y centrada en los países más necesitados, como

---

ausencia de conflicto, merecedoras de consenso unánime y proveedoras del conjunto de reglas necesarias para la elaboración de los futuros actos de política. Contrariamente las instituciones se consideran como contratos incompletos que regulan un mundo cambiante y complejo y que contienen algunas provisiones sobre los procedimientos con que trataremos contingencias imprevistas y que se hallen sujetos a enmiendas explícitas y a cambios implícitos producidos por actos de política" (Dixit, A.: *The Making of Economic Policy,* Cambridge, MA, The MIT Press, 1986, págs. 30-31).

señalaron reiterados informes de la OCDE/CAD. La opinión pública de los países donantes registraba claros sentimientos contradictorios que exigían un replanteamiento radical de las políticas de ayuda. Esta se hizo también mucho más condicionadora de los gobiernos y países beneficiarios. De nuevo se creyó que si los gobiernos no hacían lo que debían era por falta de voluntad política y que esta podía ser suplida por la condicionalidad de las instituciones financieras internacionales.[9]

Ha sido un juego en el que probablemente nadie acabó de creer y que cada uno aprovechó para sus intereses estratégicos, pero que ha producido dramáticas consecuencias y cambios históricos en las relaciones de poder dentro de los países en desarrollo y entre estos y los países centrales. A la vieja cuestión social, dramática desde siempre en América Latina, se añadió lo que Louis Emmerij (ponencia presentada al Seminario organizado por la CAF en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, junio de 1999) ha lla-

[9] El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar y de actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar. Para que los programas de desarrollo produzcan mejores instituciones y capacidades es necesario que sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sosteniblemente las transformaciones del caso. Las prácticas de cooperación que descansan en las "condicionalidades" más que en la interiorización, participación y compromiso, pueden tener efectos perversos inesperados. "En vez de aprender cómo razonar y desarrollar capacidades analíticas, el proceso de imponer condicionalidades socava tanto los incentivos para adquirir esas capacidades como la confianza en la habilidad de usarlas. En vez de implicar a amplios segmentos de la sociedad en el proceso de discusión del cambio –incentivando con ello el cambio en el modo de pensar– refuerza las relaciones jerárquicas tradicionales. En vez de fortalecer a quienes pueden actuar como catalizadores del cambio en esas sociedades, se demuestra su impotencia. En vez de promover el diálogo abierto que es central en toda democracia, se argumenta que tal diálogo es innecesario cuando no contraproductivo" (Stiglitz, Joseph: *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice,* Adress to the World Bank's 10th Annual Bank Conference on Development Economics, 1998, en http://www.worldbank.org/html/extdr/extme/js-abcde98/js_abcde98.html).

mado "la nueva cuestión social". Toda una región ha sido puesta en riesgo de fragmentación. Como casi siempre sucede, entre los más victimados se encuentran quienes siguieron más fervientemente la doctrina, es decir, quienes pensaron menos por su propia cuenta.[10]

Los mediocres resultados económicos obtenidos y los estropicios sociales causados por esta aproximación con-

[10] El caso de los países de la ex Unión Soviética resulta tan lacerante como grotesco. El PBI de la Federación Rusa se ha reducido en un tercio y su fragmentación, conflictividad y desigualdades sociales ya emulan las peores de las nuestras. A diferencia de América Latina, en la Europa del Este y la antigua Unión Soviética no faltaba conciencia de la importancia de las instituciones y la legalidad para la generación y asentamiento de una economía capitalista de mercado. Había plena conciencia de que el estado de derecho no sólo exigía reconocimiento y respeto de los derechos civiles y políticos, sino que estos sólo podían afirmarse sobre un tejido económico asimismo fundado en el estado de derecho para la economía. Sin embargo, todo este clima intelectual se disolvió en cuanto las reformas se pusieron en marcha. Prevaleció el cálculo de los beneficios políticos derivables a corto plazo de las terapias de choque y de los bing bangs económicos. Resultó pasado de moda invocar –como seguían haciendo personalidades académicas tan destacadas como Douglas North o Mancur Olson– que sin reformas institucionales las privatizaciones y las liberalizaciones traerían invitados inesperados quizás horribles y que los equilibrios macroeconómicos serían siempre precarios. Prevaleció la opinión de jóvenes académicos, nuevos políticos reformistas y funcionarios de las instituciones financieras internacionales, según la cual la reforma institucional correspondía a la segunda fase reformista. Lipton y Sachs, Fisher y Gelb, Blanchard, Froot y Sachs produjeron algunos de los posicionamientos más influyentes de su tiempo: en todos ellos se desenfatizaba la reforma institucional. La tesis de la secuenciación de las reformas con la postergación de la reforma institucional para cuando las terapias de choque ya hubieran producido actores y coaliciones capaces de implantarlas se oficializó en el Informe de Desarrollo del Banco Mundial para 1996, "Del Plan al Mercado". La verdad es que el único cambio institucional exitoso fue el desmonte del viejo régimen. En lo que se refiere al nuevo, la Federación Rusa se ha quedado sin plan y sin mercado y los actores emergidos sin constricciones institucionales han creado poderosas coaliciones que hoy se amparan en una institucionalidad informal corrupta que impide la emergencia de las instituciones de la democracia y el mercado. Todo un récord (una reseña circunstanciada del proceso puede verse en Clement, Cynthia y Peter Murrell: "Assesing the Value of Law in the Economic Transition Form Socialism: an Introduction", en Peter Murrell [ed.]: *Assessing the Value of Law in Transition Economics*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2001).

trastan dramáticamente con los resultados más positivos de los países que creyeron que no existía solución preestablecida e iniciaron su propio camino de aprendizaje. En primer lugar, merecen destacarse los países del Sudeste Asiático, donde el factor institucional resulta sólidamente explicativo tanto de su desarrollo como de la crisis financiera vivida y de las salidas a la misma.[11] El caso que muestra mayor desviación de los supuestos del Consenso de Washington ha sido precisamente el más exitoso hasta hoy: la transición de China –aún en proceso– desde una economía estatista a una economía de mercado, bajo la

[11] La clave del éxito de estos países no se encuentra tanto en la combinación de políticas que aplicaron sino en la capacidad institucional de sus estados para formular e implementar coherente y sostenidamente en el tiempo tales políticas, zafándose de las presiones capturadoras y patrimonializadoras de potentes grupos de interés. La autonomía del Estado –asegurada por una burocracia legal de tipo weberiano– fue una de las claves del éxito no sólo económico sino también social de estos países. La crisis financiera recientemente vivida por los mismos y que tantos retrocesos ha producido tampoco puede leerse sino en clave de "governance". Lanyi y Lee (*Governance Aspects of the East Asian Financial Crisis,* International Society for New Institutional Economics, Paper, 1999) aportan sólidos fundamentos a la hipótesis de que las dificultades encontradas en estos países principalmente en el manejo de los mercados de capitales se deben a la insuficiencia del sistema de gobernación legal y burocrático vigente que sirvió no obstante para su despegue inicial. Los autores referidos concluyen sugiriendo que, por lo que se refiere a la búsqueda de gobiernos que fortalezcan el crecimiento y aumenten los mercados, el tipo de régimen político que resulta especialmente efectivo en los primeros estadios del desarrollo económico puede resultar poco adecuado para impulsar la creación de una economía de mercado más sofisticada. La experiencia asiática parece avalar esta impresión, pues gobiernos paternalistas, autoritarios y con un régimen limitado de legalidad fueron capaces de iniciar exitosamente el despegue económico, pero tienen que evolucionar hacia modelos más democráticos y con estados de derecho verdaderos para responder a la necesidad de una mayor autonomía de los mercados. En el mismo sentido, Stiglitz expresa que un sistema político democrático, en el que los líderes responden ante su electorado, ante un poder judicial independiente, ante una prensa libre y ante la sociedad civil, resulta menos vulnerable al colapso frente a las dificultades económicas y financieras que un país autocrático *o falsamente democrático* [el subrayado es nuestro] que impone restricciones severas a la diseminación de la información y a la expresión de la opinión pública" (Stiglitz, *op.cit.,* p. 1).

conducción de un partido comunista que ha inscripto en la última reforma constitucional de abril de 1999 la economía de mercado y el estado de derecho para la economía como pilares y valores fundamentales orientadores del nuevo orden institucional.[12]

Ha sido así, a golpe de errores y aciertos (que en buena parte explican el mapa de los 2.800 millones que han mejorado y de los 2.000 millones de personas que han

[12] El éxito innegable de China, que, de mantener las tasas actuales de crecimiento, podría convertirse en veinte años en la primera economía del mundo, contrasta con el fracaso de la reforma rusa que arrastra graves riesgos para la gobernabilidad mundial, y plantea cuestiones interesantísimas sobre el rol del Estado en la construcción de los mercados. La clave explicativa del éxito parece estar en que los reformistas chinos siempre acompañaron las reformas económicas con reformas institucionales capaces de generar un sistema de derechos de propiedad no muy sofisticado pero eficaz, claramente reductor de costos de transacción y evolutivo hacia formas institucionales crecientemente sofisticadas.

"La transición a una economía de mercado requiere de una intervención estatal continua para establecer el marco constitucional, en el sentido de las reglas de juego subyacentes, y demostrar un compromiso y una capacidad para cumplirlas y hacerlas cumplir. Argumentaba Karl Polanyi que en Occidente 'el camino hacia los mercados libres fue abierto y mantenido abierto por un incremento continuo del intervencionismo controlado y organizado centralmente... Los administradores tienen que estar vigilando constantemente para asegurar el libre funcionamiento del sistema'. Para Polanyi los mercados sin regulación amenazaban con la destrucción de la sociedad, y los esfuerzos para proteger la sociedad requerían la intervención reguladora constante del Estado liberal, siendo en este proceso que el Estado fue construyendo incrementalmente las instituciones del libre mercado. Douglas North enfatizó la reducción de los costos de transacción que resulta de las regulaciones interventoras... En China, desde 1978 una nueva aproximación reguladora permitió a las empresas y a los emprendedores una considerable autonomía. Se trató de regular indirectamente mediante la manipulación de precios y beneficios, pero se abandonó todo intervencionismo estatal para establecer cursos específicos de acción.

"Aquí analizamos los procesos interrelacionados implicados en la construcción de una burocracia racional y legal respetuosa de altos niveles de autonomía social y en el establecimiento por el Estado de las instituciones formales coherentes con una economía mixta, entre las que se cuentan la legislación mercantil que especifica una nueva estructura de derechos de propiedad, mecanismos para garantizar el cumplimiento de los contratos, y nuevas estructuras de mercado. Argumento que la emergencia de una burocracia

empeorado sus condiciones de vida en los últimos años), como a lo largo de los años noventa la comunidad del desarrollo ha descubierto el huevo de Colón de las instituciones, su relevancia política, económica y social, y hasta hay quienes hoy pretenden saber cómo rediseñarlas o cambiarlas. Ya no hay discurso ni documento que no contenga lo que peligra ser la "nueva panacea": "put your institutions right" parecería ser el nuevo eslogan y hasta el fundamento de las nuevas "condicionalidades". Pero existe una gran confusión, pues en la práctica cada uno se refiere a cosas diferentes al hablar de instituciones, cuando sabe de lo que habla. Esto se debe en parte a que las ciencias sociales manejan diferentes conceptos de institución y a que el concepto en sí no es sencillo.

4. La brecha institucional de América Latina

En el lenguaje corriente las instituciones se confunden con aquellas organizaciones a las que atribuimos alguna función o relevancia social. Pero este concepto de institución sería perfectamente innecesario para la teoría del desarrollo. En realidad las instituciones sólo tienen relevancia

---

racional-legal y una economía de mercado se hallan causalmente interrelacionadas. Ello proviene del interés del Estado en promocionar el crecimiento económico a través de las reformas de mercado y de su interés en reducir los altos costos de transacción implicados en la integración de una economía de mercado emergente con una economía dominada estatalmente. Más aún, que en las economías capitalistas, en las economías socialistas el Estado tiene que asumir un fuerte rol en la regulación económica para equilibrar la dinámica contradictoria del mercado y de la coordinación burocrática de la economía. Paralelamente a los esfuerzos estatales por establecer las instituciones del mercado libre el Estado tiene que esforzarse en la defensa de las instituciones económicas del sector aún dominante. Para cumplir estas tareas, la dinámica de la reforma del mercado ha impulsado al Estado central hacia una creciente racionalización burocrática y una creciente autonomía social. China todavía está en los primeros estadios de esta transición" (Victor Nee: "Development and Institutional Reforma in China", ponencia, 1999).

para el desarrollo cuando se las distingue nítidamente de las organizaciones. Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones. Las instituciones no son cosas, su existencia es meramente abstracta, no tienen objetivos, aunque cumplen importantes funciones sociales. Son el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social. Se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valorativos y actitudinales.

Por lo mismo las instituciones no tienen nada de social o políticamente neutral. Son formales e informales: las formales se confunden con las reglas del juego legal o socialmente proclamadas; las informales con las reglas efectivamente interiorizadas y vividas. En América Latina casi nada es lo que parece ser porque, en muchos ámbitos, prevalece claramente la informalidad institucional en contradicción a veces con la formal a la que anula y sustituye en los hechos. Por eso casi todo lo importante que en la región acontece toma siempre por sorpresa a los observadores precipitados. Nuestros actores individuales y organizados saben desde luego muy bien de qué va el juego y qué lenguaje hay que utilizar en cada ocasión, saben en definitiva qué corresponde hacer para sobrevivir y si es posible prosperar. Pretender cambiar la institucionalidad sin considerar la informalidad –que otros llaman ahora el capital social– no sólo es un despropósito teórico en nuestras latitudes sino sencillamente locura o cinismo.

Tanto el sentido común como la evidencia empírica y los desarrollos teóricos más recientes abonan la relevancia de las instituciones para el desarrollo. El pueblo y los juristas clásicos captaron desde siempre la importancia de las instituciones: es obvio que según sea la calidad del juego, según sean más o menos los admitidos al mismo, según sea el financimiento de sus costos, según se repartan los premios y castigos en función del mérito o del rendimiento,

según se permita mayor o menor movilidad en las posiciones de los jugadores y de los equipos, es obvio que según sea todo esto se incentivarán o desincentivarán comportamientos individuales y colectivos más o menos productivos, innovadores, éticamente correctos, y desempeños sociales más o menos inclusivos, eficientes, equitativos y sostenibles. Los jurisconsultos romanos sabían esto muy bien, como lo sabía también nuestro indígena. Todos convendrían fácilmente que la fortaleza de los pueblos depende de la calidad de sus instituciones y que la verdadera tarea de los ciudadanos como tales es la preservación y el mejoramiento permanente del orden institucional. El legado de Roma a la civilización occidental ha sido el Derecho entendido como sistema institucional formal y en él han bebido hasta hoy todos los pueblos que han querido forjar un destino colectivo consistente y durable. Los hombres –decía Napoleón– no pueden fijar la historia. Sólo las instituciones pueden hacerlo.

Hoy disponemos, además, de evidencias empíricas que abonan una correlación positiva entre desarrollo institucional y crecimiento económico. El Banco Mundial ha recogido diversos estudios que se han ocupado del tema mediante largas series comparativas de evolución del crecimiento entre un gran número de países. Tomando como indicadores de desarrollo institucional la garantía y asignación de los derechos de propiedad, la garantía de cumplimiento de los contratos, la existencia y fiabilidad de mecanismos de solución de disputas incluido el poder judicial, la vigencia efectiva del sistema de mérito y el grado de corrupción existente, se evidencia una correlación positiva entre estos indicadores y las mayores tasas de crecimiento de los países. Esta correlación positiva se sigue manteniendo cuando los indicadores de desarrollo institucional se aíslan de otros factores económicos tales como la inflación, el comercio, el tamaño del sector público, los términos de intercambio y su volatilidad. Existen estudios que muestran correlaciones también positivas entre desarrollo institucional y manteni-

miento de la estabilidad macroeconómica y financiera, y entre desarrollo institucional y tendencia a la reducción de la pobreza. Más importante todavía, existen estudios que examinan los efectos de las reglas informales, principalmente de la confianza, sobre el desempeño económico y encuentran que la confianza (más que las instituciones formales) tiende a promover el crecimiento (Banco Mundial: *Beyond the Washington Consensus: Institutions Matter,* 1998, págs. 15-17).

¿Dónde se encuentra América Latina en términos de desarrollo institucional en relación a otras regiones y a su pasado reciente? El propio Banco Mundial indica que considerando el índice compuesto de desarrollo institucional expuesto en el párrafo anterior América Latina luce detrás de todas las regiones con la sola excepción del África subsahariana y a pesar de los avances registrados desde 1990. Lo mismo sucede al considerar aisladamente algunos indicadores como el riesgo de expropiación y de incumplimiento de los contratos. También es significativo que los indicadores de corrupción y de calidad del servicio civil no hayan experimentado avances significativos. Encuestas realizadas al sector privado a nivel internacional muestran una percepción que sitúa a América Latina detrás de otros países en desarrollo, especialmente en lo que se refiere a la inseguridad de la propiedad y de las personas y a la confiabilidad del poder judicial. Desde luego las diferencias entre países y entre subregiones –que no procede exponer aquí– son muy marcadas. Pero ello no impide que pueda y deba hablarse de una "brecha institucional" en relación a otras regiones, a pesar de los progresos recientemente realizados. Mejorar la calidad de las instituciones parece, pues, un desafío inesquivable para las políticas de desarrollo en América Latina (Banco Mundial: *op. cit.*, 1998, págs. 18-24).

Desde el plano teórico la mejor fundamentación que nos consta de las relaciones entre instituciones y desarrollo sigue siendo la aportada por el neoinstitucionalismo

histórico de Douglas C. North, que ha sido construido desde una teoría del comportamiento humano, combinada con una teoría de los costos de transacción y una teoría de la producción. Se parte de la consideración tradicional de las instituciones como una creación humana para resolver las incertidumbres que surgen en la interacción como consecuencia de la complejidad de los problemas a resolver y de las limitaciones de nuestras mentes para procesar la información existente. Pero se descubre que económicamente las instituciones son importantes en la medida en que determinan lo costoso que en una determinada sociedad resulta hacer transacciones. También porque afectan los costos de transformación y determinan en gran medida la estructura productiva de un país. Finalmente, las instituciones determinan igualmente la cantidad, el tipo y la forma de los conocimientos y habilidades efectivamente disponibles en una determinada sociedad (Douglas C. North: *Institutions, Institutional Reform and Economic Performance*, Reino Unido, Cambridge University, 1991).[13]

Para los países en desarrollo lo más grave es que las "malas" instituciones tienden a bloquear el desarrollo al in-

[13] Aquí radica el fundamento económico de la lucha por la seguridad jurídica. El avance hacia mercados eficientes ha exigido históricamente y sigue exigiendo ahora la reducción progresiva hasta la eliminación del poder arbitrario. La interdicción de la arbitrariedad es la columna vertebral del mercado eficiente. Ella fue la bandera de las revoluciones liberales europeas que iniciaron el proceso de extender la ciudadanía y el mercado desde los muros de las villas o burgos a todo el territorio nacional creando la nación moderna. El gobierno constitucional no sólo es un ideal de libertad personal y política, es también una exigencia para el funcionamiento eficiente de los mercados. Las diferencias de incertidumbre respecto de la seguridad de los derechos se corresponden probadamente con las diferencias de desarrollo observables entre los países.

Cuando un sistema institucional define y garantiza pobremente los derechos de propiedad, la inseguridad resultante no se traduce sólo en mayores costos de transacción sino en la utilización de tecnologías que incorporen poco capital fijo y no impliquen acuerdos a largo plazo. Las empresas tenderán a ser de pequeña dimensión, salvo cuando pertenezcan o estén protegidas por los gobiernos o por su propia fuerza o la de una potencia exterior.

fluir negativamente en la cantidad, tipo y forma del conocimiento y las habilidades socialmente disponibles. Como las instituciones delimitan las oportunidades de maximización de las organizaciones, también delimitan la dirección que tomará la adquisición de conocimientos y habilidades organizativas. Cualquiera entiende que los conocimientos y habilidades requeridos para maximizar la utilidad de las organizaciones en una economía de mercado moderna son bastante diferentes de los requeridos en un contexto institucional donde la maximización depende de sabotear a los competidores, donde el trabajo organizado incentiva la ralentización o el abandono laboral, donde los agricultores fían casi todo a su capacidad de presión para que el gobierno restrinja la producción o eleve los precios. Lo importante es percibir que el tipo de conocimiento disponible juega como dinamizador u obstaculizador del desarrollo. Dado que el cambio social necesario para el mismo es altamente dependiente de las representaciones mentales o modelos subjetivos de los actores, la incentivación de un sistema inadecuado de conocimientos tenderá a reforzar el statu quo institucional. Los actores serán más remisos a captar o aceptar los beneficios alcanzables con el cambio y, por el contrario, tenderán a dramatizar los costos del cambio o la no necesidad del mismo.

5. El desarrollo como cambio institucional y la revalorización de la política

Comprender todo lo anterior es imprescindible para producir desarrollo hoy. Pero quizás es todavía más importante comprender que la reforma institucional de un país no podrá hacerse por mera voluntad política, cambio planificado ni por Decreto. Lo que está implicado en el cambio institucional es nada menos que las reglas estructurantes de la acción colectiva, los modelos mentales, los valores, las actitudes y capacidades y los equilibrios de poder. Esto

sólo puede resultar del proceso de aprendizaje social, por lo general sólo puede darse paulatinamente. Las correlaciones de que depende el cambio institucional son excesivamente complejas como para permitir su planeamiento válido. Es esa complejidad lo que no sólo hace muy difícil la programación temporal de los cambios sino que producirá también casi inevitablemente cambios no intencionados y efectos imprevistos. El cambio institucional no puede ser sólo fruto de la voluntad humana como sigue pretendiendo el racionalismo instrumental constructivista, aunque como veremos esta –y con ella los sentimientos y valoraciones éticas– juega un rol importante. Requiere condiciones que North ha planteado del siguiente modo:

> "Las fuentes de donde procede la demanda de cambio institucional son complejas. Básicamente son los cambios en los precios relativos y los cambios en las preferencias. Producido un cambio significativo en alguno de estos factores, los actores sociales que se sienten amenazados tratarán de imponer una lectura de los mismos compatible con el mantenimiento del statu quo, dramatizarán los costos y minimizarán los beneficios esperables del cambio institucional en cuestión. La demanda de cambio institucional se articulará si un número suficiente de actores sociales comparten la percepción no sólo de que pueden perder considerables beneficios potenciales, sino sobre todo de que van a ver seriamente deteriorados sus beneficios actuales de permanecer en el statu quo. Ello no obstante, el cambio no se producirá cuando los actores perciban la situación como de "equilibrio institucional", es decir, cuando, a la vista de la fuerza de cada actor social relevante y de los arreglos institucionales existentes, acaben concluyendo que nadie va a obtener ventajas claras de la inversión en el cambio institucional.
>
> Por el contrario, el cambio institucional ocurrirá cuando un cambio en los precios relativos o en las preferencias conduzca a una o a ambas partes de un intercambio a la percepción de que pueden capturar mayores beneficios

cambiando los términos del contrato. Se intentará entonces renegociar el contrato; pero como el contrato está inserto en una jerarquía de reglas, la renegociación no será posible sin renegociar a la vez estas reglas (o violando alguna norma de comportamiento). En tal caso, la parte que espera mejorar su posición de negociación, para conseguirlo tendrá que invertir recursos en el cambio del marco institucional de sus contratos. En estos casos, el cambio en los precios o en las ideas acabará produciendo la erosión de las reglas o instituciones vigentes y su posterior sustitución por otras" (Douglas C. North, *op. cit.*, pág. 57).

Las sociedades más exitosas en términos de desarrollo son las que han conseguido ir creando las condiciones del cambio institucional permanente. El éxito de las sociedades occidentales avanzadas parece radicar en haber creado un contexto institucional que ha hecho posible nuevos acuerdos y compromisos entre los actores sociales. Las instituciones políticas deben, pues, evolucionar para procurar ese marco facilitador del cambio incremental. Desde una perspectiva de gobernabilidad, consolidar la democracia no equivale, pues, a defender, por ejemplo, el *statu quo* de un mero turno electoral caudillista o partidocrático en el ejercicio de un poder en gran parte patrimonial, clientelar, mercantilista y arbitrario. Exige promover la evolución o cambio institucional hacia un sistema de representación y participación política que permita el máximo de intercambios entre el máximo de actores. Es por esta vía que la consolidación democrática se corresponde, además, con la eficiencia económica y la integración social.

El reconocimiento de la dimensión institucional del desarrollo conlleva la necesidad de redescubrir y revalorizar la política en las estrategias de desarrollo. North ya señaló que una de las conclusiones más interesantes del neoinstitucionalismo económico es que la política y la economía están inextricablemente relacionadas y que no podemos explicar el desempeño económico de una deter-

minada sociedad sin considerar esta relación (D. North: *op. cit.*, 1991, pág. 72). Desgraciadamente no existe todavía conciencia suficiente de la correlación entre la debilidad de las instituciones democráticas y la debilidad de las instituciones económicas en América Latina. El discurso democrático aún está demasiado alejado del discurso económico y social. A veces parece que no existiera vínculo estructural entre ambos, lo que se compadece mal con la necesidad de una aproximación integral al desarrollo. Afortunadamente se están dando avances importantes en la dirección que juzgamos correcta, tal como muestra el texto siguiente:

> "Según análisis econométricos que presentan en este informe, más de la mitad de las diferencias en los niveles de ingreso entre los países desarrollados y los latinoamericanos se encuentran asociadas a las deficiencias en las instituciones de estos últimos. La falta de respeto por la ley, la corrupción y la ineficacia de los gobiernos para proveer los servicios públicos esenciales son problemas que en mayor o menor medida padecen los países latinoamericanos, incluso más que otras regiones del mundo en desarrollo... La asociación entre calidad de las instituciones y desarrollo económico, humano y social es especialmente estrecha, en parte porque las instituciones están influidas por el mismo proceso de desarrollo...
>
> "La pregunta que aún no se ha respondido en forma suficientemente satisfactoria es ¿cómo se cambian las instituciones? Desde un punto de vista analítico es necesario entender primero qué determina la calidad de las instituciones para poder abordar luego el problema de cómo cambiarlas. Las instituciones públicas son, por naturaleza, la expresión de fuerzas políticas a través de las cuales las sociedades intentan resolver sus problemas colectivos. Por consiguiente, la calidad de las instituciones debe estar influida, necesariamente, por reglas y prácticas del sistema político. No obstante, las relaciones entre la política y la calidad de

las instituciones han sido objeto de muy pocos estudios, incluso entre los organismos internacionales, a pesar de las importantes implicaciones para sus actividades. En este informe hemos decidido incursionar, con cierto temor, en el difícil terreno de las ciencias políticas.

"La calidad de las instituciones públicas constituye el puente que une el desarrollo con las reglas y prácticas del sistema político. El desarrollo depende en buena parte de las instituciones públicas, pero estas a su vez se crean y transforman en el contexto generado por el sistema político. Por consiguiente, no es aventurado afirmar que el desarrollo económico, humano y social depende de la existencia de instituciones políticas que faciliten una representación efectiva y permitan el control público de políticos y gobernantes...

"La mayor parte de las democracias latinoamericanas se encuentra actualmente en una coyuntura decisiva. El entusiasmo inicial que acompañó la ola de democratización que se propagó en América Latina hace más de una década ha comenzado a erosionarse y, en muchos casos, ha sido reemplazado por la insatisfacción y el cinismo. Además, existe un creciente consenso en que se requieren reformas institucionales de amplio alcance para estimular la eficiencia económica y la equidad social. Pero a diferencia de muchas de las reformas anteriores, que en su mayoría involucraron aspectos técnicos, estas reformas no pueden concebirse por fuera de la política. En pocas palabras, cualquier intento por poner en práctica las llamadas "reformas de segunda generación" estará destinado al fracaso si no tiene en cuenta la política. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros" (BID, *Desarrollo más allá de la política*, 2000).

El reconocimiento del valor y hasta de la imprescindibilidad de la política para el desarrollo, remite a la agencia humana, a nuestra libertad y responsabilidad por la historia y consiguientemente a la transcendencia de las valora-

ciones y preferencias morales desde las que, cuando se dan las condiciones, procedemos a la reforma institucional.

6. Si queremos desarrollo tenemos que reformar la política

Desde ciertas aproximaciones al análisis económico de la política los regímenes políticos pueden ser considerados como marcos institucionales para el intercambio político. La eficiencia de estos marcos institucionales (también llamados a veces mercados políticos) dependerá de la cantidad y calidad de los intercambios que permitan. Avanzar la democracia significa abrir el proceso de adopción de decisiones al máximo posible de individuos y grupos sociales. Cuanto peor distribuido se encuentre el poder de influir en las decisiones políticas mayores serán las dificultades para percibir ponderadamente los beneficios y costos tanto de los cambios institucionales pretendidos como del mantenimiento del statu quo.

Algunos han llegado a proponer que el verdadero objetivo del análisis económico es descubrir los arreglos institucionales que subyacen a todo sistema de producción e intercambio para concebir otros alternativos y viables que mejoren el desempeño económico colectivo, nada de lo cual puede hacerse sin introducir el análisis político.[14] En realidad, en toda sociedad se da un modo específico de relacionamiento entre la política y la economía, que constituye el principal determinante del desempeño económico. En las sociedades actuales, la parte del PBI gestionada por los gobiernos y la ubicuidad y dinamismo de las regulaciones impuestas por estos contienen las claves más determinantes del desempeño económico. "La teoría macroeconómica nunca resolverá los problemas que confronta a

[14] Fuentes Quintana, E.: "Tres decenios largos de economía española en perspectiva", en García Delegado; J.L. (coordinador), *España Económica*, Madrid, Espasa Calpe, 1993.

menos que reconozca que las decisiones adoptadas en el proceso político afectan críticamente el funcionamiento de la economía. Esto sólo puede hacerse mediante una modelización del proceso económico-político que incorpore las instituciones específicas afectadas y la consiguiente estructura del intercambio político y económico."[15]

El mensaje del neoinstitucionalismo económico es una buena nueva para la democracia liberal: en las condiciones actuales las instituciones necesarias para definir y garantizar los derechos individuales requeridos para el mayor y mejor desarrollo económico no sólo son compatibles sino que son las mismas necesarias para disponer de una democracia duradera.[16] El razonamiento es sencillo: dada una asignación eficiente de los derechos de propiedad (que no consolide sino que impida capturas de renta en el proceso político-económico), las personas y las organizaciones para ser económicamente eficientes necesitan un gobierno seguro que respete los derechos individuales y que genere un entorno de respeto a la propiedad ganada y de cumplimiento de los contratos a través, en última instancia, de una justicia imparcial.

La economía no puede funcionar eficientemente sin un sistema legal que resulte, en primer lugar, cierto y confiable, lo que sólo puede conseguirse a través de la construcción de la institucionalidad inherente al Estado de Derecho. Es difícil hacer inversiones significativas en capital fijo y a largo plazo sin seguridad jurídica, a no ser que se trate de inversores que cuenten con la protección de los arbitrajes internacionales y del poder de represalia último de algún estado importante. Obviamente la seguridad jurídica será mayor cuanto de mayor legitimidad goce la ley, lo cual abona un sistema de representación política que

[15] Según D. North: *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Reino Unido, Cambridge University, 1991.

[16] Olson, Mancur: "Dictatorship, Democracy and Development", en *American Political Science Review*, vol. 87, número 3, septiembre de 1993.

garantice efectivamente la participación del conjunto de los grupos de interés en la elaboración de la legislación. La sumisión de los legisladores a un orden constitucional superior también dará garantías a los ahorradores e inversores frente al riesgo de diversos tipos de "expropiación" potencialmente realizables por mayorías legislativas coyunturales. En igual sentido, la sumisión del Ejecutivo a la Ley dará garantías frente al riesgo de que a través del poder reglamentario y de los actos administrativos puedan modificarse arbitrariamente las delimitaciones de derechos realizadas por los legisladores. La ordenación de la función pública conforme al servicio de mérito asegurará que los funcionarios a pesar de hallarse subordinados jerárquicamente a los cargos políticos estén principalmente subordinados a la Ley y no puedan incumplirla flagrantemente pretextando orden jerárquica en contrario. En fin, la existencia de una jurisdicción capaz de revisar y de anular las decisiones reglamentarias y administrativas y de declarar la responsabilidad civil, penal y administrativa de las autoridades y funcionarios cerrará el sistema de garantías de los ciudadanos y de las empresas frente al riesgo de arbitrariedad, discrecionalidad infundada o ilegalidad de las autoridades ejecutivas. La existencia de Tribunales civiles, penales y laborales independientes, imparciales, íntegros y competentes garantizará también que los intercambios entre particulares se produzcan conforme a las normas y que se desarrolle una cultura cívica de valoración del Derecho que vaya eliminando los "contravalores" de nuestra peor historia del tipo "hecha la ley hecha la trampa".

Nada de lo anterior es sencillo, pues excede a la mera aprobación de leyes formales, que "se acatan pero no se cumplen". Sin garantía de cumplimiento de la ley no hay Estado de Derecho verdadero. Y ello supone un proceso laborioso y conflictivo pero prometedor de construcción institucional a través del cual se van reformando los sistemas representativos y las administraciones electorales, se van ampliando, democratizando y cohesionando los parti-

dos políticos y mejorando el sistema de su financiamiento, se van fortaleciendo los Legislativos y la garantía de calidad de las leyes, se va estableciendo un servicio civil meritocrático acompañado de una jurisdicción contencioso-administrativa alcanzable por toda la ciudadanía, se van independizando y prestigiando las demás jurisdicciones, se va reconociendo el derecho de todos los grupos de interés a organizarse y a disponer de voz en los procedimientos legislativos y administrativos, se van construyendo catastros, registros de la propiedad, registros mercantiles y agencias supervisoras a cargo de funcionarios profesionales, imparciales y competentes... Necesitamos una larga marcha a través de las instituciones, cuyo espléndido resultado habría de ser el surgimiento o el fortalecimiento de verdaderas economías de mercado y de democracias genuinas que conjuntamente provoquen procesos de eliminación de la pobreza y de la exclusión e impulsen la construcción de la ciudadanía y la comunidad nacional.

Partimos de la convicción de que, frente a las promesas siempre fallidas de todos los populismos, la mejor política social será siempre dar "voz y veto" a los pobres en todos los procesos de decisiones colectivas para asegurar que no se los discrimina económicamente ni se los excluye políticamente ni se los manipula socialmente a través del manejo arbitrario de los "peanuts" de un gasto social clientelar. Por ello el aseguramiento de la transparencia de la gestión pública, el fomento de la organización y participación de los intereses sociales más difusos (consumidores y usuarios, jóvenes, mujeres, comunidades étnicas y culturales...) y la presencia de la mirada atenta de unos medios de comunicación plurales completan democráticamente la relación antes enunciada de las instituciones del Estado meramente liberal de derecho.

La ventaja económica comparativa de las instituciones del Estado de derecho democrático son buenas noticias para los demócratas. Pero para estos la democracia se justifica, ante todo, por ser un proyecto moralmente superior

de convivencia cívica y de desarrollo humano. Esta última afirmación exige un mínimo ajuste de cuentas con las posiciones de individualismo radical del neoliberalismo y de sus correspondientes versiones politológicas. Porque vivimos todavía tiempos de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad. La teoría del comportamiento humano prevalente tanto en economía como en politología se centra en individuos y organizaciones que tienden a maximizar sus intereses y preferencias a través de intercambios o interacciones en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios. Desde esta visión llevada casi al paroxismo por la escuela de la "elección pública" la gobernabilidad democrática consiste fundamentalmente en competir, negociar, construir y mantener coaliciones y formar e implementar políticas. La cohesión social se limita a una agregación equilibrada y estable de intereses, resultante de la fuerza y posición relativa de los actores relevantes. La prevalencia de la metáfora del intercambio entre individuos y organizaciones maximizadores de utilidad (fundamental si no exclusivamente económica) devino prevalente en los años ochenta y ha posibilitado la invasión de todos los ámbitos de la vida social por el análisis económico. Hasta la democracia tratará de entenderse como "mercado político", e igual perspectiva se aplicará al análisis de la educación o la familia. Recientemente, un especulador y filántropo conspicuo ha denunciado esta pretensión y el "fundamentalismo de mercado" que implica como el verdadero enemigo actual de la sociedad abierta.[17]

No desconocemos las aportaciones interesantes derivadas del análisis económico a realidades sociales consideradas hasta hace poco extraeconómicas. Pero sí debemos combatir el reduccionismo de dichas realidades a su di-

[17] Soros, G.: *The Crisis of Global Capitalism. Open Society Endengered*, Londres, Little Brown, 1999.

mensión meramente económica, considerándolas como el resultado de meros intercambios entre maximizadores de utilidad. No desconocemos que la metáfora del intercambio ayuda a captar aspectos fundamentales de la vida política y social ni que su insistencia en la construcción de sistemas bien diseñados para la producción del intercambio político ha ayudado no poco a la comprensión y el manejo de la acción colectiva. Consideramos, sin embargo, que esta perspectiva sólo puede ser útil debidamente criticada, modificada y completada. Y ello principalmente por las siguientes razones elaboradas a partir de March y Olsen.[18]

1) La insistencia en la búsqueda de un equilibrio que resulte eficiente en términos paretianos lleva a enfatizar los intercambios entre los actores existentes, sin considerar su disparidad inicial en cuanto a riqueza, poder y competencias. De este modo la consideración de la aceptabilidad de las posiciones de partida se sacrifica a la búsqueda de intercambios aceptables. Las cuestiones de redistribución tienden así a situarse fuera de la agenda. Pero también se exagera la importancia de los ciudadanos de hoy en detrimento de los del futuro. Todo lo cual resulta especialmente relevante para América Latina, donde los sistemas de propiedad forjados históricamente no reflejan "asignaciones eficientes de derechos" ni mucho menos equitativas, por lo que partir de los mismos difícilmente generará eficiencia económica ni cohesión social.

2) No todo el intercambio social puede entenderse realizado libremente y desde la lógica de la maximización. Existen esferas integrantes de la dignidad y libertad personal excluidas de la lógica del intercambio, en base a convenciones constitucionales e imágenes de la propia

[18] March, J.G. y Olsen, J.P.: *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995.

identidad personal y social. Por otra parte, numerosos intercambios se producen al margen de su voluntariedad y del cálculo de intereses, al considerarse intercambios apropiados o debidos, en base a la posición y al propio concepto de lo que es socialmente necesario.[19] Disponemos en América Latina de experiencias positivas de "convivencialidad" a nivel local, que no deben descartarse, sino rescatarse y apoyarse como palancas de capital social tremendamente válidas como motores de desarrollo endógeno.

3) En determinadas circunstancias un sistema político meramente basado en el intercambio, aun funcionando de modo técnicamente perfecto, podría conducir a resultados indeseables desde un punto de vista moral, como señaló Karl Polanyi. Un número creciente de filósofos políticos insiste en la necesidad de un criterio moral para la acción colectiva. Para ellos, la gobernabilidad democrática debe contribuir no sólo a un intercambio equilibrado y estable entre actores desiguales, sino también a la justicia. Ello implica búsqueda de nuevos equilibrios entre actores e intereses, guiada por una idea de justicia y solidaridad que va más allá de la mera cohesión social. No hay garantía de que la distribución de la virtud se corresponda con la distribución de la riqueza, el poder y la competencia. Olvidar esto puede condenarnos a agravar el modelo de dualización generado en la Colonia, lo que acabará siendo incompatible con la gobernabilidad democrática de nuestros países.

4) Enfatizar los intercambios para la maximización del propio interés tiene desde luego la ventaja de la consistencia con aspectos reales de la naturaleza humana, pero tiene la desventaja de incentivar estos aspectos de nuestra naturaleza. Algunas filosofías sociales sitúan el cálculo egoísta como la base de toda construcción social sana. Pero otras

[19] Walzer, M.: *Spheres of Justice*, Nueva York, Basic Books, 1983.

consideran que tal base es una clara autolimitación de la motivación humana. Si creemos que no existe una naturaleza humana inmutable, sino que esta es el resultado fluido de un proceso de evolución social, el diseño de las instituciones políticas no puede partir de una naturaleza humana inconmovible, sino de la responsabilidad por construir instituciones que incentiven su evolución positiva hacia mejores equilibrios entre el propio interés y el interés general. Fijar la naturaleza humana en el modelo meramente "mercantil" no sólo es una coartada para la defensa del *statu quo* sino una renuncia al progreso humano, que carece de fundamento histórico.

Las consideraciones anteriores nos parecen especialmente relevantes para América Latina porque dados los niveles existentes de dualización, exclusión y desigualdad y las tradiciones populistas, caudillistas, corporativas y autoritarias todavía presentes, enfocar aquí la construcción de la gobernabilidad democrática desde una teoría del neoliberalismo individualista radical no parece ser el mejor camino. Entre otras razones, porque en la mayoría de nuestros países la gran tarea pendiente es la construcción de la comunidad nacional y la ciudadanía plena. Y ello no podrá hacerse sin poner en primer término la construcción de unas instituciones que, partiendo del reconocimiento del valor de los mercados, no los convierta en "deux ex maquina" sino que reconozca sus limitaciones y su radical insuficiencia para enfrentar los retos globales que la región tiene planteados. El desarrollo de los mercados puede ayudar, pero no garantizará por sí solo la construcción de una ciudadanía plena, libre y responsable. Esto exigirá de otros valores adicionales, integrantes de lo que el PNUD llama el desarrollo humano. Gobernabilidad democrática es, pues, también construir una cultura cívica que no se agote en los valores de eficiencia, productividad, competitividad y realización individual, sino que abrace otros como los de solidaridad, convivencia, compasión, igualdad, dignidad y libertad, traducidos en proyectos personales integradores de

un sistema de deberes y de un sentido de responsabilidad por la comunidad.

La reforma institucional que el desarrollo exige y que constituye el objeto de la política necesaria es un proceso extraordinariamente difícil porque supone cambios en los actores, en las relaciones de poder y en los modelos mentales, es decir, un proceso de aprendizaje social normalmente tensionado porque, aunque se traduzca en beneficios para el conjunto de la sociedad, está lleno de incertidumbres y esfuerzos costosos para los ganadores y de sacrificios inevitables para los perdedores. Además, como las instituciones son formales e informales, la simple reforma legislativa no garantiza el enraizamiento del cambio institucional si no va acompañada de un cambio en las actitudes, valores y competencias sociales capaz de insertar en la cultura política las nuevas reglas. De ahí que pueda decirse con razón que el cambio institucional no puede hacerse sólo por legislación o decreto, de arriba abajo, sino que supone también el protagonismo o participación activa de los actores actual o potencialmente interesados, es decir, un movimiento de abajo arriba sin el cual no se pueda garantizar la transformación necesaria de la informalidad institucional.

En las condiciones específicas de la mayoría de nuestros países la reforma institucional democrática es todavía más difícil y urgente. Es más difícil porque la propia imperfección democrática dificulta la calidad representativa y también la participación de amplios grupos de la población que tienden a verse no como sujetos activos del proceso democrático sino en el mejor de los casos como meros reivindicantes de protección o de una participación subordinada en los beneficios distributivos. Resulta inquietante que ante la ya imposible o la radical insuficiencia de la redistribución estatal y ante la pervivencia de las prácticas patrimonial-burocráticas, las nuevas democracias, o mejor dicho sus partidos, no hayan sido capaces de generar proyectos políticos que alienten la organización y participa-

ción política de la gente. En estas condiciones no puede darse en nuestros países la "eficiencia adaptativa", que es la que permite la reforma institucional incremental en las democracias representativas avanzadas. Y como tampoco puede darse ninguna revolución creíble, corremos el riesgo de quedarnos sin reforma y sin revolución, pero con un descontento y rebelión crecientes al no percibirse una luz de esperanza al final del túnel.

Es a este tipo de círculos viciosos a los que aludía el presidente Fernando Henrique Cardoso cuando urgía por la reforma política, sin la cual –decía en el Círculo de Montevideo– no será posible ni la reforma económica, ni la social ni la reforma del Estado. O nuestras democracias son capaces de reformarse o no serán capaces de producir desarrollo para todos, con lo que dejarán el campo presto para nuevos emprendedores políticos cuyo rumbo no tiene por qué ser necesariamente democrático. Al fin y al cabo si los demócratas oficiales no se cansan de identificar su imperfectísima democracia con "la democracia" y su más imperfecta seguridad jurídica con "el estado de derecho" no es de extrañar que quienes han quedado excluidos acaben sintiendo poco aprecio por la una y por el otro. No son meros temores. El proceso venezolano, el deterioro colombiano, las incógnitas argentinas y las dificultades de tantos países andinos y centroamericanos expresan procesos inquietantes.

El riesgo de una involución autoritaria de nuevo cuño que viven o van a vivir tantos países de América Latina no hay que cobrárselo a los nuevos emprendedores tan equívocamente democráticos, sino a los viejos demócratas incapaces de remontar el modelo clientelar, patrimonial, caudillista y redistributivo en el que se han formado y pretenden seguir utilizando como modo de legitimación, eso sí, compatibilizado ahora con el acceso electoral al poder. Confundir nuestras democracias "inoculadas" –como las llamaba el maestro García Pelayo– con "la" democracia es una impostura democrática frente a la que no cabe otro

remedio que levantar la bandera y el programa de un nuevo radicalismo reformista democrático. Esto es imposible sin la generación de nuevos y numerosos liderazgos desde todos los ámbitos de nuestra vida política, económica y social. Lo que no es tarea fácil, pues nuestro sistema político tradicional ha sido forjado para inhibir el liderazgo innovador igual que nuestro sistema económico tradicional ha sido forjado para inhibir el surgimiento de emprendedores competitivos.

7. ¿Por qué la política para el desarrollo necesita de la ética?

No hay reforma institucional verdadera sin líderes ni emprendedores públicos, privados, sociales, culturales... capaces de construir y articular las coaliciones necesarias, enfrentar los conflictos inevitables, llegar a los acuerdos convenientes y fijar en la cultura cívica y política las nuevas reglas del juego. La teoría del cambio institucional indica que este se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede sustituir a la precedente gozando de mayor apoyo y legitimidad (desgraciadamente el desenlace no tiene por qué ser necesariamente democrático ni positivo para el desarrollo).

Esto puede deberse a muchas razones que no procede detallar aquí. Ante la zozobra del *statu quo* institucional, cuando las inseguridades de todo tipo se hacen insoportables para la mayoría de la población, florecen las oportunidades para los liderazgos y emprendedores (no necesariamente positivos). Basta con observar la irrupción en tantos de los recientes procesos electorales latinoamericanos de candidatos, movimientos y actores de toda laya situados fuera del sistema político y a veces enfrentados claramente con él. Si el sistema político no se autorreforma desde adentro en un difícil harakiri parcial, no es previsible que estos fenómenos dejen de ir en aumento. Tampoco que sea capaz de expulsar del sistema a la mala moneda

política. Pero en lugar de alarmarnos ante ellos deberíamos tratar de entenderlos, verlos a la vez como amenaza y oportunidad, y tratar de apoyar su encauzamiento democrático y reformista. Esta es la tarea de los liderazgos para el desarrollo democrático.

En América Latina existen no sólo condiciones objetivas sino también capacidades subjetivas para la generación de liderazgos innovadores. No es cierto que los jóvenes se desinteresen de la política, aunque sí que no les importa la política que se les ofrece por la vía de los padrinazgos, compadreos o congresos partidistas tradicionales, lo que dista de ser un signo negativo. Si los partidos y sus viejas e inadecuadas coberturas ideológicas no son capaces de movilizar, no es porque la movilización social no sea posible como demuestra la experiencia de tantos esforzados emprendedores e innovadores comunitarios, empresariales, culturales y económicos. La descentralización, allí donde no ha quedado aprisionada por el patrón clientelar de la política tradicional, ha demostrado su potencial para articular entornos generativos de nuevos actores y positivos emprendimientos con capacidad a veces de regenerar las viejas estructuras partidistas. Facilitarla mediante una correcta y precisa definición de competencias, recursos financieros y relaciones intergubernamentales sigue siendo una de las tareas más promisorias de la reforma política democrática.

Lo que precisamos urgentemente es una revalorización y reinvención de la política como responsabilidad compartida entre todos por la construcción y el progreso de nuestras comunidades y naciones y desde ellas de un orden internacional más justo y vivible. Los griegos llamaban "idiota" al "ausente de la ciudad", a quien se dedicaba exclusivamente a sus asuntos privados renunciando de hecho a su condición de ciudadano. Necesitamos estimular una ciudadanía activa que impulse las reformas exigidas para nuestro desarrollo democrático. Sin ella será imposible la renovación o sustitución de los indispensables partidos políticos. Tampoco podemos confiar sólo en los go-

biernos y en la mejora de sus capacidades expertas porque lo que está en juego no es principalmente la calidad de las políticas públicas sino la necesidad de una práctica política democrática renovada. Nadie sabe muy bien cómo se hace eso, incluidos los expertos. Por eso necesitamos liderazgos que se pongan al frente de procesos de experimentación y aprendizaje social en todos los ámbitos de la existencia colectiva.

Estamos defendiendo un entendimiento de la política democrática radical como conducción de procesos de aprendizaje social. En sociedades complejas, diversas, con alta tasa de cambio y con alto potencial de conflicto resulta absurdo pretender que alguien tiene "las soluciones" desde el mero conocimiento experto. Este sigue siendo tan necesario como radicalmente insuficiente. Se requiere que los expertos y la cooperación técnica internacional tomen conciencia de los límites de su contribución al desarrollo y deslegitimen de una vez la pretensión de tantos gobiernos de "saber" –a veces gracias a la aportación de la experticia internacional– qué es necesario en cada momento. Este neodespotismo a veces poco ilustrado del "todo para el pueblo pero sin el pueblo" suele cobrar muy malos resultados.

El cambio en que consiste el desarrollo no puede imponerse desde afuera, aunque sí facilitarse o constreñirse. Nadie que no quiera y pueda desarrollarse será desarrollado. No hay desarrollo sin cambio en los modos de pensar, valorar y de actuar, y las personas, aunque pueden ser forzadas a adoptar ciertos comportamientos y utilizar ciertas palabras, no pueden ser forzadas a cambiar su modo de pensar y valorar. Para producir mejores instituciones y capacidades es necesario que los programas de desarrollo sean hechos suyos por una coalición suficiente de actores nacionales capaces de impulsar sostenidamente las transformaciones y aprendizajes obligados.[20]

[20] Stiglitz, J.: *Knowledge for Development: Economic Science, Economic Policy and Economic Advice*, ponencia, Washington, abril de 1998.

El tipo de liderazgo o político requerido por el cambio institucional positivo difícilmente puede prescindir de la ética, dado el papel jugado por los valores en la transformación institucional positiva. Burns ya lo expresó claramente: "la esencia del liderazgo está en el reconocimiento de la necesidad real, en el descubrimiento y explotación de las contradicciones entre los valores y las prácticas, en el realineamiento de los valores, en la reorganización de las instituciones y en el gobierno del cambio. Esencialmente la tarea del líder consiste en la elevación de las conciencias, en inducir a la gente a tomar conciencia de lo que siente y a sentir sus verdaderas necesidades tan fuertemente, a definir sus valores tan sentidamente que pueda ser movilizada para la acción transformadora".[21]

En la misma línea, Heifetz propone que en lugar de definir el liderazgo como una posición de autoridad en una estructura social, o como un conjunto de características personales, resulta más útil en nuestro tiempo definirlo como una actividad o trabajo adaptativo susceptible de ser emprendido desde todas las posiciones sociales y por cualquier persona en algún momento en su vida. El trabajo adaptativo consiste en el aprendizaje requerido para abordar los conflictos entre los valores de las personas, o para reducir la brecha entre los valores postulados y la realidad que se enfrenta. El trabajo adaptativo requiere un cambio de valores, creencias o conductas. La exposición y orquestación del conflicto –de las contradicciones internas–, en los individuos y los grupos, potencian la movilización de las personas para que aprendan nuevos modos de actuar.[22]

Necesitamos políticos emprendedores en el sentido expresado por Spinoza, Flores y Dreyfus, es decir, políticos

[21] Burns, M.J.: *Leadership*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1975, págs. 43-44.

[22] Heifetz, R.A.: *Leadership without Easy Answers*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

capaces de captar "desarmonías" en las prácticas sociales, vivir intensamente estas desarmonías como un problema de identidad o sentido vital y actuar como generadores en un espacio colectivo determinado de un proceso de transformación de prácticas sociales que producirá nuevas identidades, significados y reglas. Los verdaderos emprendedores tienen fuerza para hacer historia, superando todos los costos de incertidumbre inherentes a su tarea, porque viven la desarmonía que descubren y deciden vivir para superarla transformándose a sí mismos y al espacio colectivo en el que actúan. Pero los citados autores consideran que fortalecer la emprendedoriedad no es tanto un problema de conocimientos como de sensibilidad.[23]

Hemos entrado en un tiempo histórico nuevo de complejidad, interdependencia y mutación sin precedentes. El desarrollo ya no depende tanto del manejo de un stock de conocimientos de lenta evolución como de la generación de una capacidad social de aprendizaje de nuevas formas y competencias de acción colectiva, es decir, de reforma institucional permanente. En el nuevo entorno del desarrollo el aprendizaje social y la reforma institucional no tienen un punto claro de llegada. Difícilmente podremos decir un día que ya hemos consolidado la democracia, hecho eficientes los mercados, equitativa la sociedad y sostenible el desarrollo (conceptos que por lo demás son meramente históricos y no tienen nada que ver con ninguna

[23] Para nuestros autores hay dos clases de competencias requeridas para hacer historia: 1) ser capaz de sentir y hacerse cargo de las desarmonías experimentadas en el propio espacio vital colectivo, y 2) ser capaz de cambiar el propio espacio en base a las prácticas en desarmonía. Ello es imposible desde una actitud meramente intelectual, pues exige compromiso y experimentación implicada. Los emprendedores hacen historia a través de la articulación, la apropiación cruzada y la reconfiguración de las prácticas y las identidades de su espacio vital. Esta no es una tarea especializada sino la mejor forma de vivir nuestra cotidianidad (Flores, F., Spinosa, Ch. y Dreyfus, H.L.: *Desclosing New Worlds. Entrepreneurship, Democratic Action and The Cultivation of Solidarity*, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology, 1997, págs. 356-358.

pretendida condición de naturaleza). Cada generación va a tener su responsabilidad en esta reconstrucción incesante de nuestra historia humana, esperemos que sin fin.

A pesar de la dureza de la situación y lo sombrío del horizonte general, creo firmemente que el siglo XXI todavía podría ser el de América Latina. Ante el tercer centenario de su emancipación, carentes de suficientes resultados de los que enorgullecernos, no podemos construir la necesaria confianza colectiva sino en torno a un programa radical de transformación institucional y ética genuinamente latinoamericano. Para ello no podemos menospreciar sino reinventar y revalorizar transformando radicalmente la política como la acción necesaria de cada uno en interés de todos, como oportunidad para la autorrealización de un yo comunitario frente a un ego egoísta, como una larga marcha de aprendizaje y construcción de instituciones estimuladoras de comportamientos individuales y organizativos eficientes y solidarios. Esta labor en absoluto está reservada a una elite reducida y selecta. Los políticos líderes y emprendedores que necesitamos para ello no nacen ni se fabrican en escuelas de lujo, sino que se hacen a sí mismos por la determinación moral y racional de serlo. No hay ninguno de nosotros que en algún momento, en alguna situación, no pueda ponerse al frente y generar un proceso de aprendizaje positivo en su ámbito social. Ocupará entonces una posición de liderazgo, y si lo está haciendo desde la lucidez intelectual y el compromiso por el perfeccionamiento ético, estará haciendo además la política que necesitamos.

V

Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo

Algunos vínculos entre la ética corporativa y los estudios de desarrollo

Georges Enderle

La ética corporativa, como ética de las organizaciones de negocios, es un fenómeno más bien nuevo. Mientras la moralidad individual en los negocios y los temas relacionados con la concepción de un orden económico fueron cuestiones de interés práctico y objeto de discusiones teóricas en muchas tradiciones culturales y éticas a lo largo de los siglos, el enfoque de las organizaciones de negocios desde una perspectiva ética se originó en Norteamérica recién en los años setenta. Adquirió cierto ímpetu en este continente, alcanzó a Europa a fines de los años ochenta y se extendió al anillo del Pacífico, América Latina, África y a otras regiones del mundo durante la década de 1990.

El interés creciente por la ética corporativa puede tener varias causas. Las grandes empresas multinacionales se han vuelto más visibles. Su poder ha crecido considerablemente y su impacto llega mucho más allá del ámbito económico. No sólo han crecido las expectativas en relación a las corporaciones, sino que también muchos grupos sociales –organizaciones de consumidores, agencias para "la inversión social responsable" e innumerables ONGs– han tratado, a veces con éxito, de influir en la conducta corporativa. Además, un número creciente de empresas han tomado una actitud moral proactiva en el manejo de los intereses, tanto sociales como económicos. Por otra parte, con la finalización de la era de la Guerra Fría y las fuertes tendencias hacia la "globalización", el ambiente de los ne-

gocios ha cambiado radicalmente. En vez de comparar constantemente dos sistemas, económico y político, en competencia, el centro de atención se ha desplazado hacia los actores sociales dentro del sistema "capitalista" restante. Este nuevo enfoque ha sido reforzado por la privatización, la liberalización y desregulación en muchos países, que ampliaron sustancialmente los espacios de libertad de las organizaciones comerciales. Por ende, se hizo más urgente preguntarse si esas libertades son usadas de una manera responsable.

Al mismo tiempo, parece que la "confusión moral" (*Financial Times*, 22 de abril de 2000) también se ha acrecentado. El rasgo "pluralista" de las sociedades modernas, con convicciones éticas no sólo diferentes, sino también opuestas, quizá se ha articulado más y la exposición a múltiples culturas mediante las interacciones globales puede haber debilitado las bases morales de los negocios y de la sociedad. Por supuesto, existe mucha controversia en cuanto a estas visiones pesimistas. Pero, aunque no se trate de enfrentar las críticas, los desafíos de hallar bases éticas comunes en el mundo globalizado siguen resultando inmensos, tanto para los países como para las empresas.

En los últimos diez años y pico han abundado las publicaciones sobre ética corporativa, incluyendo libros académicos y periódicos, diferentes formas de comunicación corporativa, escritos de consultores comerciales, evaluaciones de la conducta corporativa realizadas por ONGs y la información disponible en Internet. Actualmente, es difícil estar al día con este caudal de literatura y tener una visión completa. En este artículo no intento describir y comentar los desarrollos recientes. Sólo me refiero a mi introducción a la ética de los negocios como un "enfoque de tres niveles" (Enderle, 1999) y menciono algunas referencias principales orientadas hacia la ética corporativa, que incluyen también, en cierta medida, temas amplios de ética económica y comercial, así como la ética personal en los negocios.

En octubre de 1997, un número especial del *Journal of Business Ethics* presentó una encuesta mundial con informes y bibliografías relacionados con trece países y regiones. También aparecieron muchas otras visiones generales. La revista *Business Ethics. A European Review* publicó una serie de informes de países europeos, y más recientemente, un número sobre África (octubre de 2000). El *Journal of Business Ethics* le dedicó un número completo a España (noviembre de 1999). *Business Ethics Quarterly* celebró su décimo aniversario con una colección de más de 30 contribuciones, en su mayoría de Estados Unidos (enero de 2000). T.A. Mathias compiló *Corporate Ethics* (1994), en el contexto de India. P.H. Werhane y A.E. Singer (1999) presentan contribuciones que van desde Asia hasta Nueva Zelanda. El autor de estas páginas compara la ética comercial en Norteamérica y en el continente europeo (Enderle, 1996) y estudia la ética comercial y corporativa en los Estados Unidos (Enderle, 1998). Y un gran número de contribuciones latinoamericanas del Segundo Congreso Mundial de Negocios, Economía y Ética, realizado en el año 2000 en San Pablo, Brasil, fueron compiladas y publicadas por C. Arruda (2000). Los informes de *The Conference Board* (1987, 1992, 1994, 1996, 1999) constituyen publicaciones importantes de organizaciones comerciales.

En cuanto a los trabajos enciclopédicos, en la década de 1990 aparecieron varias publicaciones importantes: en Estados Unidos el *Encyclopedic Dictionary of Business Ethics* (Werhane *et al.*, 1997) y *A Companion to Business Ethics* (Frederick, 1999) y en los países de idioma alemán el *Lexikon der Wirschaftsethik* [Enciclopedia de la Ética comercial] (Enderle *et al.*, 1993; en portugués, 1997; y próximamente en chino) y el *Handbuch der Wirschaftsethik* [Manual de la ética de los negocios] (Korff *et al.*, 1999), de cuatro volúmenes, el tercero dedicado en especial a la ética corporativa.

Si bien no hay una bibliografía reciente de libros sobre la ética comercial y corporativa, existe una bibliografía de

artículos sobre ética comercial, que incluye todos los artículos publicados desde 1992 hasta junio de 2000 en seis revistas importantes de ética de los negocios (Enderle y Kamm, 2000).

Considerando esta amplia y creciente cantidad de publicaciones, es interesante notar que, actualmente, existen pocos trabajos que traten los temas de desarrollo desde la perspectiva de la ética corporativa. Parecería que "desarrollo" y "ética corporativa" fueran dos mundos separados que rara vez se relacionan entre sí. Incluso cuando se discuten las responsabilidades de las corporaciones multinacionales en los países en desarrollo, rara vez se manejan y utilizan seriamente los abundantes conocimientos de los estudios sobre desarrollo. Por otra parte, que yo sepa, los estudios de desarrollo difícilmente tratan las responsabilidades éticas de las organizaciones de negocios en el proceso de desarrollo como algo separado de los dos temas más amplios, que se relacionan con las políticas públicas y la construcción institucional a nivel nacional e internacional, así como con las responsabilidades individuales de las personas de negocios. Por lo tanto, en este artículo intento establecer algunos lazos entre estos dos campos y acercarlos entre sí. En primer lugar, plantearé la importancia de la ética corporativa para el desarrollo, en términos generales, y luego exploraré de qué manera puede la ética corporativa ser más específica para contribuir mejor al proceso de desarrollo.

Importancia de la ética corporativa para el desarrollo

La ética corporativa no solamente es un fenómeno relativamente nuevo, sino que enfrenta muchas dificultades teóricas y conceptuales, además de los ya conocidos desafíos prácticos.[1] ¿Cómo puede una organización asumir en

[1] La ética corporativa puede aparecer en diferentes formas y tomar distintos nombres. En inglés se la puede llamar "business ethics" (ética de los nego-

forma concebible una responsabilidad moral? ¿Acaso no les corresponde a las personas individuales tomar decisiones éticas? ¿Si las organizaciones de negocios requieren alguna guía que vaya más allá de las fuerzas del mercado, no debería esta provenir del marco jurídico y ético establecido a un nivel más amplio institucional y sistémico?, ¿la verdadera razón de ser de la ética corporativa no socava acaso la importancia de la ética personal y la necesidad de instituciones correctas y eficaces? Estas preguntas que indican la amplia resistencia y hasta el rechazo a la ética corporativa requieren ciertamente ser seriamente consideradas.

En Europa continental y en muchos países latinoamericanos existe la amplia creencia de que la ética de los negocios y de la economía consiste primero y principal en establecer los marcos institucionales "correctos". La moralidad es ubicada sistemáticamente en el marco básico (Homann, 1993), lo que significa que las discusiones fundamentales sobre la ética deben llevarse a cabo a nivel del sistema (o nivel "macro"). De acuerdo a esta concepción de la ética de los negocios y la economía, la toma de decisiones éticas y las acciones éticas de los individuos (es decir a nivel micro) y de las organizaciones (es decir a nivel macro) no juegan un papel significativo por derecho propio. Al no tener espacios reales de libertad, los individuos y organizaciones no hacen sino cumplir con su papel como lo determina el sistema, lo que podría entenderse como un sentido mecanicista, sociobiológico, o bien predeterminante. Cuando se coloca tanto énfasis a nivel del sistema, se observa que todos los problemas éticos impor-

---

cios), "corporate responsibility" (responsabilidad corporativa), "social responsibility of companies" (responsabilidad social de las compañías) o "good corporate citizenship" (buena ciudadanía corporativa). En las lenguas romance hallamos "ética de los negocios", "ética empresarial", "ética nas organizações", "éthique de l'entreprise," "etica degli affari". En alemán, además de "Wirshftsethik", está el término más específico "Unternehmensethik".

tantes podrían resolverse, siempre y cuando se establezca el marco básico "correcto". La verdad es que esta visión no deja espacio para la ética corporativa.

A diferencia de este enfoque agobiante en el sistema, la ética de los negocios puede ser entendida en términos muy personales, tal como es descripta por muchos directivos de negocios y académicos en Estados Unidos. Conciben la ética como un tema personal que concierne a las relaciones personales, mientras que las organizaciones y los sistemas, carentes de valor en sí, son artefactos conformados para satisfacer requerimientos legales y políticas públicas, y poco tienen que hacer con la ética. Las organizaciones y sistemas políticos, económicos y sociales son sistemas que no son sino el resultado de luchas de poder, procesos evolutivos y suerte. No hace falta decir que una visión del mundo de este tipo no deja ningún espacio para la ética corporativa.

Si ninguno de estos dos enfoques nos puede ofrecer una base para la ética corporativa, ¿sería acaso posible encontrar una solución combinando elementos de ambos, como la demanda ética de los sistemas y el carácter indispensable de la ética personal? En realidad, esta combinación ha sido la manera tradicional de tratar los temas éticos en los negocios y la economía.[2] Pero no ha logrado establecer una ética corporativa propiamente dicha, porque no se ha desarrollado ni un concepto adecuado de organización de negocios, ni un tipo apropiado de ética.

Un rasgo crucial de la ética corporativa es que la organización de negocios es entendida como *un actor moral.*

[2] Esta combinación parece también estar subyacente en la visión de Milton Friedman, que rechaza de plano la posibilidad de la ética corporativa. "¿Qué significa que los 'negocios' tengan responsabilidades? Sólo las personas pueden tener responsabilidades. Una corporación es una persona artificial y en ese sentido puede tener responsabilidades artificiales, pero 'los negocios', como una totalidad, no se puede decir que tengan responsabilidades, ni siquiera en ese sentido vago" (Friedman, 1970:274).

Esto implica que la empresa tiene una cierta unidad e identidad con una misión y una cultura implícitas o explícitas. Tiene cierta autonomía y un espacio de libertad más o menos extenso. Puede elegir entre diferentes cursos de acción y por lo tanto, implica necesariamente una dimensión ética o de "valores". En cierta medida, puede controlar su conducta y su impacto. No tiene que reaccionar solamente a circunstancias e incentivos externos, sino que puede asumir una postura proactiva y emprendedora y transformarse en "una organización de enseñanza". La empresa, considerada como un todo, es más que la suma de todos los individuos que participan en ella y por lo tanto algo más que su presidente y sus directivos. Esta caracterización no implica, sin embargo, ninguna noción "orgánica" o "personificada" de la organización, que ocultaría los espacios de libertad que los individuos tienen realmente al respecto. "Actor moral" significa que la empresa, además de su condición de persona jurídica, es capaz de tener una conducta moral y puede ser considerada responsable y rendir cuentas desde una perspectiva ética. No obstante, no especifica si el actor y su conducta son moralmente buenos o malos. En suma, la ética corporativa no puede sustituir las responsabilidades de los individuos, sino complementarlas.

Estas características, pertinentes para la organización de negocios tomada como actor moral, no presuponen ninguna teoría específica de organización, ni una teoría económica de la firma. Pero es obvio que no todas las teorías son apropiadas para proporcionar la base cognoscitiva de la ética corporativa. Por ejemplo, la noción de firma considerada como una simple función de producción, no orienta la toma de decisión gerencial. El concepto de firma como "un nexo de contratos", difícilmente permite tratar temas de cultura e identidad corporativas, y ver a la corporación como una "organización sin límites" plantea dificultades en la identificación de la conducta corporativa y su impacto. Por otra parte, una noción apropiada de

lo que implica una firma, debería incluir la comprensión de sus relaciones con otras firmas, con individuos (autónomos) y con sistemas más amplios. Sin lugar a dudas, la elaboración de una comprensión sostenible y multidisciplinaria de la organización de negocios es una tarea importante que aún no ha sido completada, no solamente en las disciplinas de negocios tradicionales, sino también en la ética corporativa.

La ética corporativa no sólo requiere una base cognoscitiva bien fundamentada, sino que se trata de ver qué tipo de ética es necesaria para la ética corporativa. ¿Las normas éticas establecidas a nivel del sistema deben aplicarse directamente al nivel corporativo? ¿Ofrecen suficiente guía ética como para lograr una conducta corporativa? ¿O los valores de los "altos mandos", empresarios y altos ejecutivos constituyen los hitos de la filosofía y la conducta corporativa? ¿O tal vez lo sean los valores de la "tropa", los empleados y trabajadores? ¿Pueden de hecho los valores de los individuos sustituir a la ética corporativa? Me gustaría sugerir que las organizaciones de negocios tienen que desarrollar su propia ética corporativa. Pueden y deben producir las normas y valores éticos tanto a nivel del sistema como a nivel individual (lo que implica, por supuesto, luchar con frecuentes conflictos normativos complejos). Pero estos "insumos" no son suficientes, porque la ética corporativa tiene que ver con la razón de ser de la organización de negocios, y debe integrarla a un enfoque amplio. En la sección siguiente plantearé algunas cuestiones generales y pasaré a temas más específicos.

Para la comprensión y puesta en práctica de la ética corporativa, la manera en que se percibe la relación entre las demandas éticas y la práctica real de los negocios es algo fundamental. Una forma de verla es manteniendo a la "ética" y a los "negocios" en dos mundos separados. Por un lado se postulan y se admiran principios, normas y valores éticos elevados; y por otro, la vida práctica de los negocios sigue su curso sin verse afectada o desafiada por esos ideales éticos.

De hecho una visión tan dicotómica implica una noción más bien abstracta de la ética y una noción de los negocios completamente pragmática. La ética ya no tiene que ver con preguntas fundamentales tales como qué debo hacer y qué debemos hacer. Más bien, lo único que le preocupa es comprender y sostener los principios éticos correctos. Cuando los requerimientos éticos y la vida práctica de los negocios están tan separados empáticamente (tal vez por influencia de ciertas tradiciones culturales), la ética corporativa se vuelve imposible. Por eso, o lucha por ser concreta o no existe. En particular, en las organizaciones, parece que fuera difícil simular estar de acuerdo con la ética sin volverse hipócrita, sin provocar cinismo, y lograr lo contrario de lo que se buscaba.

Konosuke Matsushita, el fundador y presidente de la empresa Matsushita Electric Industrial, comprendió claramente ese desafío de combinar una visión ética amplia con algo concreto (Yamaguchi, 1997). En su filosofía de la gerencia otorga igual importancia a los ideales y metas claras, y a las políticas específicas, "mirando hacia las estrellas pero al mismo tiempo, con ambos pies en la Tierra". La ética corporativa tiene que ser una aspiración y al mismo tiempo ser factible. Si sólo es una aspiración, pierde su base y si solamente es factible, pierde su orientación.

Para que la ética corporativa se sostenga, no debe ser solamente impuesta por grupos de presión (tal vez luego de pasar por un escándalo corporativo) o promovida por exigencias legales (como en las Directrices Federales para las Sentencias de los Estados Unidos). Resulta igualmente imperativa, y hasta tiene más fuerza, cuando el impulso surge del interior de la organización de negocios, cuando es fruto del discernimiento y compromiso de los directivos y los empleados. Las normas éticas de la empresa tienen que ser comunicadas eficazmente, tanto dentro como fuera de la organización, y volverse parte de la cultura y la conducta corporativa.

Para concluir estas observaciones generales, es impor-

tante recordar que insistir en la ética corporativa (a nivel medio) no disminuye de ningún modo la importancia de la ética de los individuos (a nivel micro) y de las instituciones (a nivel macro). Más bien la ética corporativa cubre una brecha y reconoce los roles fundamentales que representan las organizaciones de negocios en las sociedades modernas. Llevar exclusivamente la atención al nivel macro y/o al nivel micro impide una solución equilibrada. Si no existe espacio para la ética corporativa, la responsabilidad ética por la acción humana en la sociedad no puede ser distribuida adecuadamente. Tanto los individuos como las instituciones se verán sobrecargados de responsabilidad, o bien una buena parte de la responsabilidad será abandonada a la suerte. En cambio, si las organizaciones de negocios (y otras), como actores morales, asumen sus responsabilidades de acuerdo a sus espacios de libertad, la distribución de la responsabilidad puede ser justa. Cuando los actores morales se hacen responsables de lo que pueden hacer, es decir, ni de más ni de menos, es posible reducir esos juegos habituales de señalarse con el dedo y culpabilizarse unos a otros.

Ahora bien, ¿por qué la ética corporativa es particularmente importante para el proceso de desarrollo? La respuesta breve es que, para bien o para mal, las organizaciones de negocios juegan en ese proceso papeles fundamentales. Las razones generales para tener ética corporativa que planteamos anteriormente, se hallan aún más articuladas ante los desafíos inmensos del desarrollo. ¿Si las organizaciones de negocios no se comprometen activamente a asumir esos desafíos, como podría lograrse el desarrollo? Es difícil argumentar que por tratarse solamente de artefactos carecen de responsabilidad ética en el desarrollo. Tanto las grandes empresas, como las medianas y pequeñas, pueden ser importantes vehículos de cambio. Tienden a ser más veloces y flexibles que los procesos de construcción de instituciones a nivel del sistema, que requieren tiempo, y son más poderosas que los actores indi-

viduales. En cuanto a las grandes corporaciones transnacionales, cabe decir que la ética corporativa ha sido y sigue siendo un tema debatido cada vez con mayor intensidad. (El *Word Investment Report* 1999 le dedica toda una sección a este tema: UNCTAD, 1999:345-370.) La controversia no es ya si esas corporaciones tienen o no responsabilidades éticas (hecho que se afirma ampliamente), sino que está más bien referida a la sustancia/contenido que conllevan esas responsabilidades.

Equilibrio entre las responsabilidades económica, social y ambiental

En un intento de realizar el mapa de las responsabilidades corporativas, desarrollamos con Lee Tavis un "concepto equilibrado de la firma" que va más allá del "enfoque sobre los que poseen intereses en la empresa" y plantea un conjunto de preguntas que ayudan a especificar las responsabilidades corporativas lo más concretamente posible (Enderle y Tavis, 1998). Este esfuerzo de especificación refleja la convicción de que, en última instancia, la ética se refiere a decisiones y acciones concretas. La especificación es necesaria desde la perspectiva interna de la empresa, así como para su evaluación externa. Sin esto, los principios éticos y las buenas intenciones siguen siendo intelectuales e ineficaces, y las evaluaciones internas y externas no pueden ser justas.

Comparado con el enfoque del concepto equilibrado, el enfoque en los que poseen intereses no parece ser suficientemente específico. Aunque exige que la empresa tome en cuenta los intereses de todos (es decir no solamente de los accionistas, sino también de los clientes, empleados y otros grupos "afectados"), no orienta de manera explícita la esencia de esos variados intereses. La empresa tiene que negociar con todos los que poseen intereses, pero nada se dice acerca del contenido de esas negociaciones.

Distinguir tres ámbitos de responsabilidad corporativa

Un mapa ayuda a identificar los puntos y conexiones importantes de un territorio, pero no puede mostrar la realidad total de lo que representa. Elaborar un mapa de las responsabilidades corporativas significa indicar *los ámbitos por los cuales* la firma se responsabiliza. El punto crucial en el paso siguiente no es la descripción detallada de las diferentes responsabilidades, sino la distinción de tres ámbitos de responsabilidad cualitativamente diferentes, cada uno de los cuales incluye algunos aspectos clave y ciertas superposiciones parciales con otros ámbitos.

La identificación de responsabilidades corporativas depende de cómo se define el rol y el propósito de la firma en relación a la sociedad. Si la sociedad está dividida en campos distintos y separables, como el campo económico, político y sociocultural, el rol de la firma puede ser visto en términos puramente económicos y la responsabilidad de la corporación quedar limitada a su propósito económico. En realidad, los diferentes campos, aunque mantienen cierta autonomía, están conectados entre sí. En cierta medida se superponen y además, inevitablemente, están incorporados en "un todo". *Por consiguiente, el concepto de la firma debe reflejar esta comprensión más compleja de la sociedad.* Como a nivel social muchos desafíos incluyen dimensiones económicas, políticas, socioculturales y ambientales que no pueden separarse entre sí, las empresas se ven afectadas por esos desafíos "mixtos" y difícilmente pueden actuar como organizaciones económicas puras. Más bien, como actores morales pueden intentar superar esos desafíos traducidos al nivel corporativo.

De acuerdo a los campos sociales, pueden identificarse los siguientes ámbitos de responsabilidad *corporativa:* el económico, el político, el sociocultural y el ambiental. Cada uno tiene cierta autonomía, lo que significa que *no puede ser totalmente instrumentado* a favor de otro ámbito. Por ejemplo, la responsabilidad ambiental o sociocultural no

pueden ser satisfechas cumpliendo sólo con la responsabilidad económica. Por otra parte, no se puede cumplir con la responsabilidad económica simplemente tomando en serio la responsabilidad corporativa en los demás ámbitos. Se deduce entonces que cuando se tiene un concepto *estrictamente jerárquico* de la firma, que considera, por ejemplo, que todas las actividades no económicas son meros medios de lograr metas económicas, se está ignorando la realidad de los *propósitos múltiples* de la sociedad y su pertinencia en el caso de la responsabilidad corporativa, y por ende, este concepto debe ser reemplazado por *una relación circular de esas distintas responsabilidades*.

Ese concepto de la firma estaba bien expresado en el enunciado de misión de Ciba: "Nos esforzamos por lograr un crecimiento sostenible, equilibrando nuestras responsabilidades económicas, sociales y ambientales" (Ciba, 1994). En años recientes, un número creciente de empresas utilizaron esta noción de tres facetas de la responsabilidad corporativa para definir sus misiones, objetivos y realizaciones. Por ejemplo, el Grupo de Empresas Royal Dutch/Shell quiere producir "progreso económico, desarrollo social y mejoramiento ambiental" (Moody-Stuart, 1999), subrayando su interés por "la gente, el planeta y los beneficios" y publica informes de sus avances en las "realizaciones económicas", las "realizaciones sociales" y las "realizaciones ambientales" (*Shell Report 2000, Financial Times Guide,* 1999 y 2000).

Especificación de responsabilidades

¿Cómo pueden especificarse de manera más concreta los ámbitos de la responsabilidad corporativa? El enfoque del concepto equilibrado sugiere que se efectúan dos pasos: en primer lugar se identifica la base cognoscitiva con sus temas pertinentes en los diferentes ámbitos, y en segundo lugar, se evalúan esos aspectos desde una perspecti-

va ética. Conforme a esto, se realiza una lista de una serie de puntos, sin establecer ningún orden ni prioridad en particular (véase Figura 1). Estos puntos son luego evaluados en función de: los requerimientos éticos mínimos, las obligaciones positivas que van más allá de lo mínimo, y las aspiraciones a los ideales éticos (véase Figura 2 y De George, 1993:184-193). Ambas dimensiones, la cognoscitiva y la de evaluación, son esenciales para comprender la responsabilidad corporativa lo más concretamente posible. Si los contenidos de la responsabilidad no quedan claramente conceptualizados y son cuantificables, la responsabilidad carece de materia; y si no se establece una distinción entre los diferentes grados de requerimientos éticos, todo, y a la vez nada, es importante. Por lo tanto, la especificación de responsabilidades resulta conveniente para una empresa que desee actuar de manera ética, y es además necesaria, para que esa empresa sea evaluada por gente de afuera de una manera justa.

Figura 1: Ámbitos de responsabilidad corporativa

Ámbito económico, con sus aspectos interrelacionados, productivo y distributivo

- Producir/maximizar ganancias:
  - –a corto plazo;
  - –a largo plazo.
- Mejorar la productividad:
  - –calidad de los factores de producción;
  - –calidad de los procesos de producción;
  - –calidad de los productos y servicios.
- Preservar/incrementar los bienes de los propietarios/inversores.
- Respetar a nuestros proveedores.
- Ser correctos con nuestros competidores.
- En lo referente a los empleados:
  - –conservar/crear empleos;
  - –pagar salarios justos, ofrecer beneficios sociales;
  - –(re-)educar a los empleados y delegarles poder.
- Servir a los clientes.

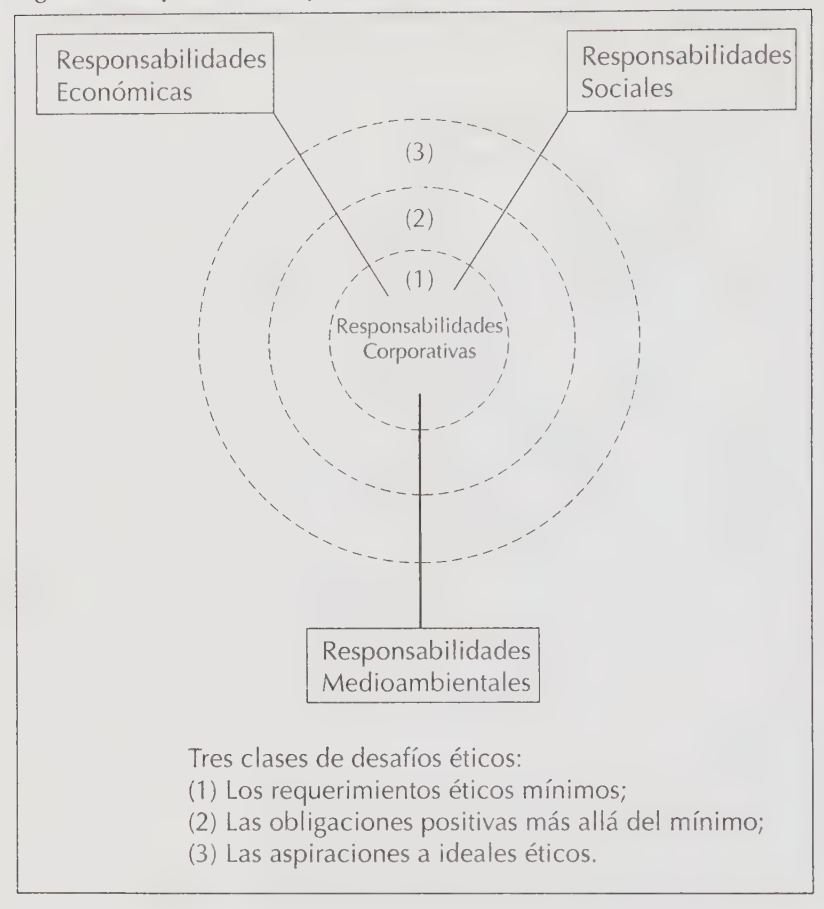
Ámbito social:

- Preservar y fomentar la salud.
- Respetar el espíritu y la letra de leyes y regulaciones.
- Respetar las costumbres sociales y la herencia cultural.
- Comprometerse selectivamente en la vida cultural y política.

Ámbito ambiental:

- Estar comprometidos con el "desarrollo sostenible":
  - –consumir menos recursos naturales;
  - –descargar menos elementos en el ambiente.

Figura 2: Mapa de las responsabilidades corporativas



Tres clases de desafíos éticos:
(1) Los requerimientos éticos mínimos;
(2) Las obligaciones positivas más allá del mínimo;
(3) Las aspiraciones a ideales éticos.

Cuando hablamos de ética corporativa en el contexto de "desarrollo", la especificación de responsabilidades debe tomar en cuenta ese entorno particular. Sugiero utilizar el "enfoque de capacidad" y el marco ético para un "sistema de metas y derechos" de Amartya Sen (en especial Sen, 1981, 1982, 1999; y PNUD, 2000:cap. 1).

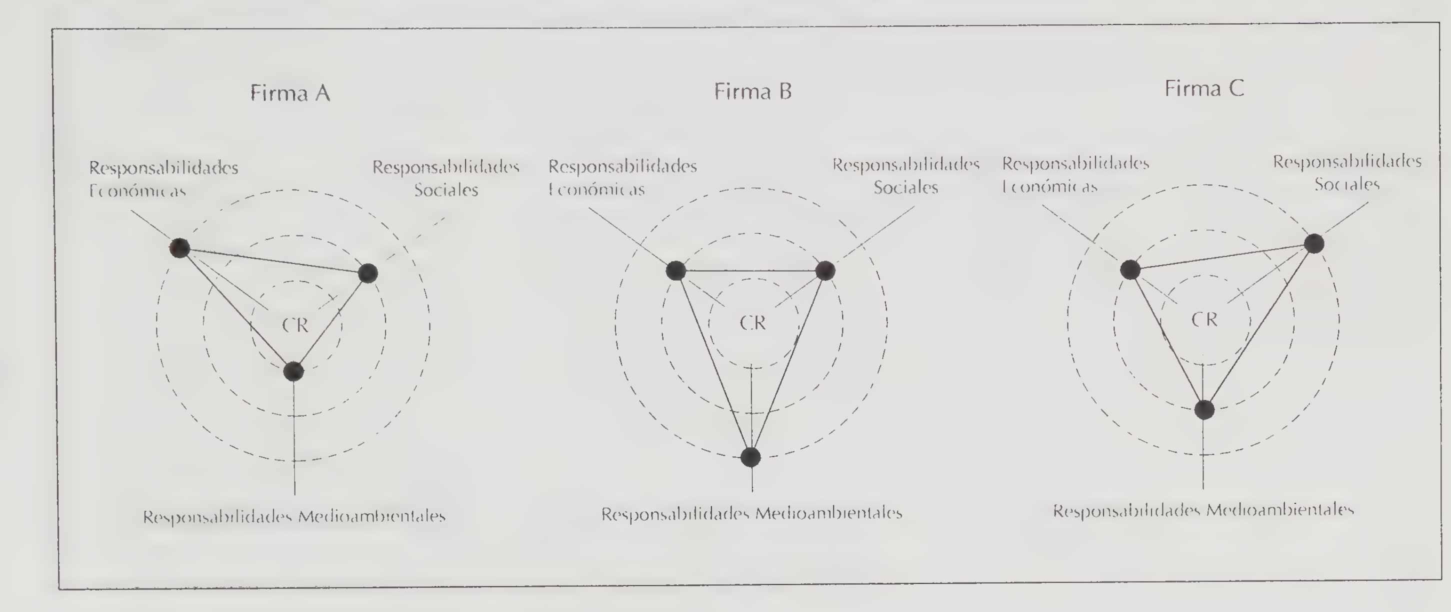
1. Como explicamos anteriormente, al estar constituida por responsabilidades económicas, sociales y ambientales, la estructura de la responsabilidad corporativa refleja la realidad de *propósitos múltiples* de la sociedad e implica que la

empresa es, en cierta medida, una organización de propósitos múltiples. Ciertamente, las metas económicas como la creación de riqueza y empleo, proporcionar productos y servicios comerciables a los consumidores a un precio razonable que corresponda a su calidad (véase "Caux Roundtable Principles for Business Conduct", 1999), la obtención de ganancias y otros objetivos económicos que se encuentran en la Figura 1, son esenciales para la empresa en tanto organización económica. Además, la empresa no puede ni debe asumir otros roles múltiples, no económicos, puesto que debe desempeñarse en una sociedad moderna que se caracteriza por los altos niveles de división del trabajo, así como por la especialización. Si bien estamos lejos de lograr desenmarañar a unos de otros a los distintos ámbitos de la sociedad (como los "negocios", la "política", la "educación" y otras actividades), es algo que resulta importante para lograr eficiencia y es una condición indispensable para la democracia. Sin embargo, nunca se pueden desenredar completamente. Las organizaciones de negocios, quiérase o no, están también implicadas en otros ámbitos de la sociedad. En vez de ver esa participación como un desvío o como un simple medio de lograr metas económicas, las empresas deberían considerarlos (también) como metas apreciables por sí mismas y como parte de la misión corporativa. Por lo tanto, ser un "buen ciudadano" y preocuparse por el planeta Tierra no es algo que se parezca a una moda temporal que se desvanece, ni significa que esos intereses, una vez utilizados como simples medios, ya no sirvan para nuestros objetivos. Más bien, esas metas sociales y ambientales, conjuntamente con las metas económicas, pueden motivar a la empresa, a sus líderes y a sus empleados, a tener una conducta proactiva. Las responsabilidades ambientales (al igual que las económicas) no son sólo restricciones que se deben respetar, sino objetivos atractivos, y el luchar por ellos es una actividad noble. Esta visión de la ética corporativa puede relacionarse fácilmente con el amplio marco ético de "sistemas-derechos-meta" de Sen.

2. El Concepto Equilibrado de la Firma permite *diversas formas de combinar* las responsabilidades económicas, sociales y ambientales, que están determinadas por la propia misión de la firma, así como por su entorno (ver Figura 3). La Firma A puede aspirar a altas responsabilidades económicas (por ejemplo, aumentar sustancialmente su productividad), a satisfacer sus obligaciones sociales más allá del mínimo (por ejemplo, proporcionar seguro de asistencia médica a todos los empleados) y satisfacer normas ambientales mínimas. La Firma B tiene un registro ambiental excelente (por ejemplo, produce detergentes biodegradables), mantiene los empleos conservando un margen de ganancia razonable y ayuda a sus empleados a participar en trabajos comunitarios. La Firma C está entregada a su política de derechos humanos en el mundo y dentro de la empresa se vive de acuerdo a esos parámetros; es muy competitiva en el comercio internacional y participa en el establecimiento de leyes ambientales en varios países, sin ser una "partidaria de los verdes".

3. La única condición para encontrar un equilibrio éticamente aceptable es satisfacer por lo menos los requerimientos éticos mínimos en los ámbitos económico, social y ambiental. Esto incluye normas éticas básicas como la de no matar (por ejemplo, a los competidores), no mentir (por ejemplo, a los clientes), no robar (por ejemplo, a los accionistas), no explotar (por ejemplo, a los empleados). Por supuesto, el contenido de estas normas básicas debe ser especificado a un nivel más concreto, que es donde surgen la mayoría de las dificultades. Pero parecería justo asumir que se puede lograr un consenso incluso en una sociedad pluralista. Aquí, la forma en que Sen entiende las "capacidades básicas" y la relación mutuamente fructífera entre los derechos humanos y el desarrollo humano requiere aclaración y puede resultar efectiva para la ética corporativa (a nivel medio).

Figura 3: Posibilidades variadas de asumir responsabilidades corporativas



4. Las realizaciones económicas, sociales y ambientales de las empresas están estrechamente entretejidas y se solapan parcialmente. Cuando se solapan, la misma estrategia de negocios puede lograr dos (o más) tipos de resultados; en otras palabras, "se pueden matar dos pájaros de un tiro". Por ejemplo, la apertura de una nueva planta en una zona remota puede desarrollar a los que se encuentran más abajo y beneficiar a la comunidad local. En esta situación, la empresa satisface al mismo tiempo responsabilidades económicas y sociales. Para la empresa y para la comunidad local se trata de una situación de ganador-ganador. Sin embargo, Milton Friedman (1970) y otros (por ejemplo, Hood, 1996) han señalado que uno no debería llamar a esto "responsabilidad social", puesto que lo único que la empresa persigue como meta es su propio interés de maximizar los beneficios. Considerar a esta conducta como "socialmente responsable" no es supuestamente sino un "manto" que adorna la conducta normal de los negocios y por ende es "hipócrita". Sin embargo, es difícil adherirse a este argumento en lo referente a estas situaciones de ganador-ganador que indudablemente existen. ¿Debemos solamente reconocer la "victoria" de un grupo e ignorar o incluso rechazar la "victoria" del otro? Y si se toma en cuenta también a la otra parte, por qué consideraríamos a la creación de oportunidades y al mejoramiento del entorno solamente como "efectos laterales" positivos de las operaciones de negocios? Si las metas sociales y ambientales forman parte de la misión corporativa, su logro forma parte del éxito en los negocios, que debe por lo tanto ser llamado por su nombre. Cuando se cumple con estos tres tipos de responsabilidades se crean políticas de negocios fuertes, porque pueden ser defendidas por algo más que por una justificación económica. Sin lugar a dudas, perseguir estas soluciones de ganador-ganador es un desafío importante para la ética corporativa.

5. Para desarrollar las estrategias de ganador-ganador, es necesario adecuar medidas de responsabilidad corporativa. De otro modo, hablar de soluciones ganador-ganador carece de sentido. En cuanto a la responsabilidad económica, definida como aumento de la riqueza, la necesidad dominante es un sistema de medición de la riqueza que capte adecuadamente la productividad y el impacto total a largo plazo de la inversión de recursos. Con un sistema de medición de este tipo, las responsabilidades tales como servir a los clientes, tratar a los proveedores de manera coherente y correcta, preservar/crear empleos, pagar salarios justos y brindar beneficios sociales, reeducar a los empleados y delegarles responsabilidad (véase Figura 1) pueden ser consideradas en función del mejoramiento de la productividad a largo plazo, medido por el aumento de la riqueza. Si le damos de comer a los trabajadores de las zonas pobres que llegan al trabajo con hambre, estos mejorarán su productividad. La delegación de poder en los trabajadores tendrá un efecto similar de aumento de la riqueza. Extender el sistema de agua a la comunidad local adyacente o invertir en un hospital mejora la salud de los trabajadores y aumenta su motivación, lo que se refleja en su productividad y en un impacto positivo en el flujo de caja. En el ámbito del medio ambiente, los programas para reducir el consumo de energía pueden aumentar las ganancias.

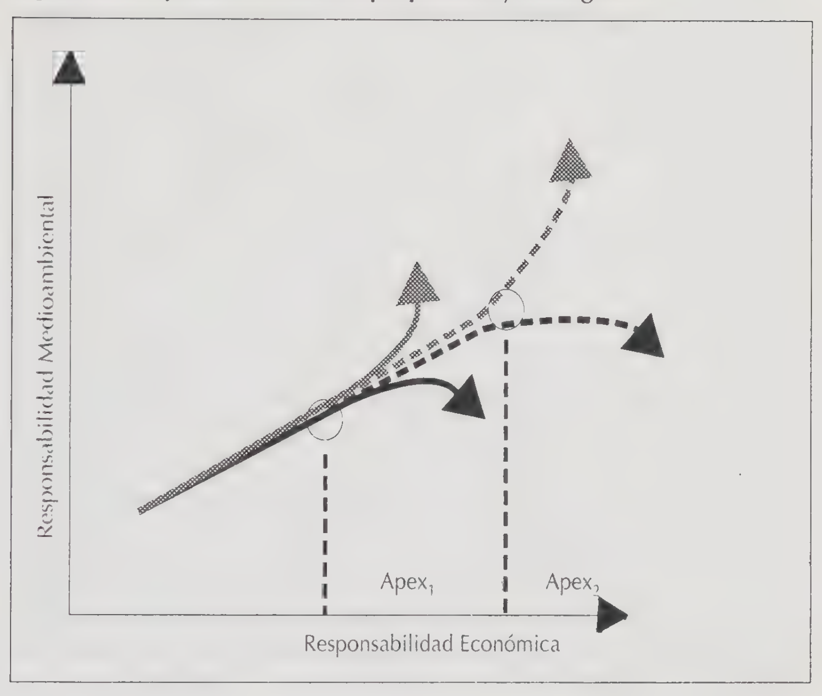
Por supuesto, este tipo de esfuerzos puede ir *más allá* del aumento de la riqueza y pasar a *la declinación de la riqueza*. El desayuno para los trabajadores puede ir progresivamente extendiéndose a las familias, si los trabajadores comienzan a traer a sus esposas e hijos para que compartan la comida. La participación puede extenderse hasta un punto tal de tener trabajadores cada vez más satisfechos pero no más productivos. Los servicios a la comunidad pueden mejorarse, desde colocar llaves de agua o un mínimo de instalaciones para la asistencia de la salud, hasta realizar una gran inversión en infraestructura social. La re-

ducción concertada de energía requiere una tecnología nueva y costosa. Un mínimo de este tipo de actividades permite claramente fomentar la riqueza. Pero si se va más allá de cierto punto, los costos superarán a los beneficios y la riqueza declinará. El punto culminante de la riqueza que produce esta inversión de recursos es algo significativo (véase la Figura 4). Mientras la empresa se va dirigiendo hacia el punto culminante –y este puede ser un camino largo– se pueden "matar dos o más pájaros de un solo tiro". Los desafíos sociales y ambientales pueden estimular no sólo el progreso social y ambiental, sino también el económico. Sin embargo, cuando se va más allá del punto culminante, el compromiso continuo de recursos para satisfacer responsabilidades sociales y ambientales conduce a la declinación de la riqueza. La responsabilidad económica, la social y/o la ambiental se vuelven divergentes. La pregunta es cómo equilibrar esas responsabilidades en esta nueva situación: hasta dónde puede llegar la declinación; hasta dónde debe la propia empresa cubrir los costos; y qué costos deben ser compartidos por otros actores (individuos, industria, gobiernos, instituciones internacionales, etcétera). Además, y quizá sea lo más importante, la pregunta es: ¿cómo hacer que el punto culminante pase del punto 1 al punto 2?

Avanzar

Estas cuestiones son particularmente importantes para la ética corporativa en el proceso de desarrollo. La responsabilidad económica tiene que ir más allá del foco estrecho del lucro, captando adecuadamente la productividad y el impacto total a largo plazo de la inversión de recursos. Sólo de esta forma puede tener lugar el aumento de la riqueza. Perseguir este tipo de responsabilidad económica puede implicar serios obstáculos, pero si se la persigue con persistencia, suple gran parte de la responsabilidad corporativa.

Figura 4: Responsabilidades superpuestas y divergente



Traspasar el punto culminante e ir hacia la declinación de la riqueza plantea nuevos retos. Pero esto no implica que continuar comprometiendo recursos sea necesariamente una actitud irresponsable. Si el punto culminante no se puede llevar más allá, los costos de las tareas sociales y ambientales necesarias deben ser establecidos claramente y compartidos con otros actores sociales. Podemos ver dos ejemplos: los planes de reempleo de personas discapacitadas de guerra (a fines de los años cuarenta en Italia, que le exigían a las empresas reservar cierta cuota de empleos para estas personas) y el Esquema de Préstamos a Estudiantes Universitarios en China, que obliga a los bancos comerciales a otorgar créditos sin garantes. Sin embargo el enfoque más prometedor y sostenible consiste en encontrar formas de llevar más allá el punto culminante. Daremos algunos ejemplos que ilustran esta perspectiva.

Una empresa sobresaliente, capaz de combinar y adelantar responsabilidad económica y ambiental, es Haier Group, el mayor fabricante de aparatos eléctricos de China, que actualmente maneja una suma de dos mil millones de dólares en heladeras, lavarropas, freezers y otros bienes de línea blanca (véase www.haier.com/english). Ha crecido enormemente a lo largo de los años y en mayo de 2000 ganó el Global Climate Award. Malden Mills, una empresa textil altamente especializada (Polartec) de Massachusetts, obtuvo amplio reconocimiento por su combinación exitosa de investigación y desarrollo, marcada por el mantenimiento de los empleos (véase www.polartec.com). El Grameen Bank comenzó con un pequeño esquema de préstamos en Bangladesh a mediados de los años setenta, y se ha desarrollado hasta manejar cifras de miles de millones y ha inspirado programas Grameen en por lo menos 65 países alrededor del mundo (véase Yunus, 2000; www.grameen.com). El movimiento de microcréditos ejemplifica de manera excelente cómo las responsabilidades económicas y sociales pueden equilibrarse incluso en negocios pequeños.

Mientras los ejemplos anteriores ilustran cómo las empresas individuales pueden equilibrar sus distintas responsabilidades, el programa Responsible Care muestra lo que puede hacer toda una industria mediante la autoregulación para "pasar del punto culminante 1 al punto culminante 2". Responsible Care fue fundada en 1989 por el Consejo Americano de Química, y es una iniciativa que abarca el mejoramiento del ambiente, la salud y la seguridad, y tiene actualmente socios en 45 países (véase *Responsible Care Progress Report* en www.chemicalguide.com). Como la autoregulación, aunque es importante en muchas situaciones, no puede resolver todos los problemas éticos, es posible que sea necesaria la regulación gubernamental a nivel nacional y/o internacional. En este caso se trata de combatir el soborno de funcionarios extranjeros en las transacciones de negocios internacionales. Al igual que en el ejemplo anterior, se aplica un "sustituto ético", es decir, una técnica de

ética de los negocios para resolver un dilema o solucionar un problema ético, buscando la solución en un nivel distinto a aquel en que se presenta el dilema o problema (De George, 1993:97). El 21 de noviembre de 1997 los países miembros de la OCDE y cinco países no miembros –Argentina, Brasil, Bulgaria, Chile y la República Eslovaca– adoptaron un Convenio de lucha contra el soborno de funcionarios extranjeros (véase "Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions", www.oecd.or/daf/nocorruption). En vez de detenerse en el "punto culminante 1" y hacerle frente al dilema de pagar sobornos o perder el negocio (a nivel medio), se pasa al punto 2 (a nivel macro), que establece un campo juego a otro nivel y evita que las empresas correctas se vean penalizadas por seguir una conducta ética.

Estos ejemplos pueden simplemente dar una idea de la dirección que puede tomar la ética corporativa, cuando se equilibra la responsabilidad económica con la social y la ambiental. Podría avanzarse más mediante relaciones de cooperación y no de antagonismo entre los negocios, los gobiernos y las ONGs.[3]

Bibliografía

Arruda, C. (ed.): *Second ISBEE World Congress: The Ethical Challenges of Globalization. Proceedings-Latin America*, San Pablo, EAESP-FGV, 2000.

[3] Esta impresión y esperanza parece ser confirmada por algunos descubrimientos observados en una encuesta mundial reciente sobre lo que las ONGs esperan de las empresas transnacionales (ETN). Si bien el 41% de las ONGs estima que la relación actual entre CTNs y ONGs es antagónica y solamente el 12% estima que es una relación de cooperación, el número de ONGs que piensan que en el futuro esas relaciones seguirán siendo antagónicas es considerablemente menor (menos del 26%), y un número considerablemente mayor de ONGs esperan lograr desarrollar relaciones de cooperación (más del 61%) (Enderle y Peters, 1998).

Business Ethics Quarterly, 10th Anniversary Issue, enero de 2000.

"Caux Roundtable Principles for Business Conduct", en Enderle, 1999, págs. 131-159. Website: www.cauxroundtable.org.

Ciba: *Summary Report 1994*. Véase también: *Financial Review, Corporate Environmental Report, Berichte zur gesellschaftlichen Verantwortung: Arbeit bei Ciba - Frauen bei Ciba*, Basel, Ciba, 1994.

De George, R. T.: *Competing with Integrity in International Business*, Nueva York, Oxford University Press, 1993.

Enderle, G.: A Comparison of Business Ethics in North America and Continental Europe, *Business Ethics - A European Review*, págs. 33-46, 1996.

———: "Business and Corporate Ethics in the USA: Philosophy and Practice", en Kumar, B., Steinmann, H. (eds.): *Ethics in International Management*, Berlín, Walter de Gruyter, págs. 367-400, 1998.

——— (ed.): *International Business Ethics: Challenges and Approaches*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1999.

———: "Forthcoming. Business Ethics", en *Blackwell Companion to Philosophy*, Oxford, Blackwell, 2002.

———, Homann, K., Honecker, M., Kerber, W., Steinmann, H. (eds.): *Lexikon der Wirtschaftsethik*. Freiburg/Basel/Wien, Herder, 1993; en portugués *Dicionário de Ética Econômica*, São Leopoldo, RS, Brasil, Editora da Universidade do Vale do Rio dos Sinos, 1997.

——— y Tavis, L. A.: "A Balanced Concept of the Firm and the Measurement of Its Long-term Planning and Performance", *Journal of Business Ethics*, 17, 1998, págs. 1121-1144.

——— y Peters, G.: *A Strange Affair? The Emerging Relationship between NGOs and Transnational Companies*, Londres, PriceWaterhouse, 1998. Website: www.pwcglobal.com/uk/eng/ins-so/survey-rep/ngoreview_allsalliukeng.htm.

——— y Kamm, D.: "A Bibliography of Business Ethics Articles. Published from 1992 to June 2000", disquete, University of Notre Dame, ISBEE Secretariat, 2000.

Financial Times Guide: Responsible Business, junio de 1999 y diciembre de 2000.

Frederick, R. E. (ed.): *A Companion to Business Ethics*, Malden, MA/Oxford, Blackwell Publishers, 1999.

Friedman, M.: "The Social Responsibility of Business Is to Increase Its Profits", *New York Times Magazine*, 13 de septiembre de 1970.

Homann, K.: "Wirtschaftsethik", en Enderle et al., 1993, págs. 1286-1295.

Hood, J. M.: *The Heroic Enterprise*, Nueva York, Free Press, 1996.

Journal of Business Ethics: Country-and Region-Related Reports (coordinador invitado: G. Enderle) octubre de 1997.

———: *Business Ethics in Spain* (coordinador invitado: A. Argandoña) november de 1999.

Korff, W. y A. Baumgartner, H. Franz, J. Genosko, K. Homann, C. Kirchner, W. Kluxen, H.-U. Küpper, A. Picot, T. Rendtorff, R. Richter, H. Sautter, O. Schlecht (Hg.): *Handbuch der Wirtschaftsethik*, 4 Bände, Gütersloh, Gütersloher Verlagshaus, 1999.

Mathias, T.A. (comp.): *Corporate Ethics*, Bombay, Alied Publishers, 1994.

Moody-Stuart, M.: "Foreword", *Responsible Business. A Financial Times Guide*, junio de 1999.

Sen, A.: "Rights and Agency", *Philosophy and Public Affairs*, 11, 1981, págs. 3-39.

———: "Evaluator Relativity and Consequential Evaluation", *Philosophy and Public Affairs*, 12, 1982, págs. 113-132.

———: *On Ethics and Economics*, Oxford, Blackwell, 1987.

———: *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.

Shell Report 2000. Website: www.shell.com. (también "How do we stand?" en *Time*, 11 de septiembre de 2000.)

The Conference Board: *Corporate Ethics* (coordinado por R. E. Berenbeim), Nueva York, The Conference Board, 1987.

———: *Corporate Ethics Practices* (coordinado por R. E. Berenbeim), Nueva York, The Conference Board, 1992.

———: *Business Ethics: Generating Trust in the 1990s and Beyond. A Conference Report* (coordinado por S. J. Garone), Nueva York, The Conference Board, 1994.

———: *The Evolving Role of Ethics in Business. A Conference Report* (coordinado por K. A. Edelman, Nueva York), The Conference Board, 1996.

———: *Global Corporate Practices: A Developing Consensus* (coordinado por R. E. Berenbeim), Nueva York, The Conference Board, 1999.

UNCTAD: *World Investment Report 1999. Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*, Nueva York, United Nations, 1999.

United Nations Development Programme (PNUD): *Human Development Report 2000*, Nueva York, Oxford University Press, 2000.

Werhane, P. H., Freeman, R. E. (ed.): *Encyclopedic Dictionary of Business Ethics*, Malden, MA/Oxford, Blackwell, 1997.

——— y Singer, A. E. (ed.): *Business Ethics in Theory and Practice. Contributions from Asia and New Zealand*. Dordrecht/Boston/Londres, Kluwer Academic Publishers, 1999.

Yamaguchi, T.: "The Secret of Matsushita's Success. Five Principles of Rational Humanistic Management", Paper submitted to the Beijing International Conference on Business Ethics 1997, 1997.
Yunus, M.: "The Micro-Credit Movement: Experiences and Perspectives", Discurso inaugural del Segundo Congreso Mundial de Economía y ética de los negocios, 19-23 de julio de 2000, en San Pablo, Brasil, 2000.

Las demandas éticas de la población en América Latina y el rol de los políticos

José Octavio Bordón

Introducción

Es sin duda necesario y perentorio reflexionar sobre la demanda ética de las sociedades en América Latina, en un contexto de economía globalizada. Este contexto se puede caracterizar como una situación inédita de interdependencia creciente entre todas las sociedades entre sí, de intensificación de los flujos económicos, políticos y comunicacionales, pero también generadora de fuertes desequilibrios socioeconómicos y de alta incertidumbre. Una economía global que muestra un creciente poder de los grupos económicos, organizaciones internacionales y multimedia, pero, a la vez, un enorme debilitamiento de los Estados-nación y de sus sistemas políticos para poder regular sus economías, integrar sus sociedades y afirmar sus culturas con algún grado de autonomía. Desequilibrio que se da, más profundamente aún, entre la enorme capacidad técnica alcanzada por la humanidad (que podría ofrecer la posibilidad de resolver situaciones seculares de hambre y miseria) y la creciente concentración de riqueza con la consecuente extensión de la pobreza que este poder trae apareado. Una grave disociación entre capacidad tecnológica y valores.[1]

[1] Bernardo Kliksberg nos presenta cifras que, en el comienzo del tercer milenio, resultan estremecedoras: 1.300 millones de personas carecen de lo más

Una reflexión sobre las demandas éticas es particularmente relevante en sociedades en desarrollo como las latinoamericanas, que se modernizan o incluso, en algunos casos, crecen, pero que no se desarrollan, y que en los últimos años han venido profundizando un particular cuestionamiento acerca de la política y del rol de los políticos.

Es que, a inicios del tercer milenio, la cuestión de los valores emerge luego del fuerte economicismo que hegemonizara la década pasada, de la mano del pensamiento neoliberal y la fuerte apuesta al mercado. Pero aunque la demanda principal, en estos tiempos, apunta a que la conducta pública esté presidida por valores éticos, la cuestión ética de la sociedad moderna de ningún modo puede reducirse a una sola dimensión, sino que es necesario distinguir en ella, por lo menos, tres componentes: la demanda de *transparencia* (la moralidad de *los políticos*); la de *equidad* y de *justicia* (la moralidad de *las políticas*) y, finalmente, la demanda de *futuro*, de *sentido* y de *inclusión* (la moralidad de *la política*).

La primera de estas dimensiones está vinculada a la crisis de representación, es decir, a la creciente distancia entre representantes y representados, gobierno y sociedad, que se asocia inmediatamente a la *corrupción*, si bien intervienen en ella otros factores, como la declinación social, el internismo, la capacidad de las dirigencias, etcétera. Esta cuestión hace referencia, en principio, a concretas deficiencias en el funcionamiento de las instituciones, porque si bien existen casos de corrupción en todos los países (desarrollados y no desarrollados), en muchos de los países emergentes esta es agravada por la falta de separación de

mínimo y viven en pobreza extrema, con menos de un dólar de ingresos al día; 3.000 millones se hallan en pobreza, teniendo que subsistir con menos de dos dólares diarios; 1.200 millones de personas carecen de agua potable, 3.000 millones no tienen instalaciones sanitarias básicas y 2.000 millones no reciben electricidad (Kliksberg, 2000).

poderes y de seguridad jurídica, lo que permite que la conducta del Estado se desvíe del derecho o que se utilice el aparato jurídico con el objetivo de distribuir rentas hacia ciertos grupos afines al poder.[2]

La segunda dimensión de esta demanda está vinculada a la gran *inequidad* que se acrecienta en los últimos años, junto con el desempleo estructural, la exclusión, la desigualdad y la distribución regresiva del ingreso. Nos encontramos en una economía desregulada y abierta con problemas de falta de desarrollo y de justicia redistributiva que no sólo se profundizan, sino que tienden a naturalizarse, y que replantean la necesidad de configurar una ética social acorde con la actual sociedad de servicios y de la información, en un contexto de economía global.

La tercera cuestión es de naturaleza ético-cultural y de carácter inédito. En una etapa posnacional, todos se sienten potencialmente excluibles, en una situación en la que cunde el desánimo y la incertidumbre. Y esto conecta con la "crisis de horizonte", con la *falta de futuro* que impacta a estas sociedades. En todo caso, con la capacidad (o incapacidad) de la política para satisfacer esta demanda de inclusión y de sentido.[3]

En lo que sigue distinguiremos, entonces, estos tres

[2] Banco Mundial (1998) realiza un interesante estudio del fenómeno, describiendo la situación en diversos países del mundo.

[3] Aranguren (1995), trabajando la noción de "realidad constitutivamente moral del hombre", diferencia entre lo que él mismo denomina "moral como estructura" y "moral como contenidos". Con el primer concepto remite a la idea de que el ser humano es estructuralmente moral, o sea que "el hombre responde libremente a las situaciones en que se encuentra". Pero esa respuesta –afirma– puede ser justa o injusta, adecuada o no; esa respuesta sería, desde esta perspectiva, el "contenido" moral sustantivo. Así, aun cuando el individuo no respondiera moral o inmoralmente, no se trataría de una "amoralidad", sino que significaría que se encuentra "*desmoralizado*", como "sin capacidad" (u obstaculizada la capacidad) de construir y dar respuesta. Preguntarse por la ética en un momento de desmoralización generalizada, justamente implicaría buscar y formular –aunque tentativamente– esas construcciones y respuestas, recuperar la dignidad de sujetos (tanto individuales o como organizaciones colectivas) en la construcción de una historia común.

componentes de la demanda ética de las sociedades de América Latina, poniendo especial énfasis en el caso argentino. Concibiendo a la ética como un conjunto de valores y comportamientos individuales y sociales institucionalizados, que viabilizan el establecimiento y desarrollo de un orden político en el que se garantiza la igualdad de derechos y obligaciones de todos los integrantes de una sociedad. En nuestra perspectiva, la democracia es, ante todo, un compromiso ético que reconoce a la libertad y a la igualdad como valores fundamentales, en el que los gobiernos emanan de la voluntad popular y ejercen el poder en función del interés general y para el bien común. Esto trae implícita la necesidad de respeto a las normas constitucionales y legales, al marco institucional, y de claridad y transparencia en las decisiones y acciones de los gobiernos.

El objetivo de este trabajo es aportar elementos para una construcción de una ética política en las sociedades en desarrollo de América Latina, en la nueva etapa de la sociedad de la información y el conocimiento y en el contexto de una economía globalizada. Ahora bien, para ello distinguiremos dos concepciones de la cuestión ética: aquella que la entiende como el cumplimiento de determinadas reglas y procedimientos, un principio de legalidad universal de cuño kantiano, y aquella otra que se fundamenta en una idea más sustancial del bien, de la justicia y de la vida buena, de tradición aristotélica. Para poder siquiera aproximarnos al objetivo propuesto, será necesario construir un puente entre los desarrollos más recientes de la *vertiente procedimental kantiana* (tanto en el denominado giro neoinstitucionalista –Rawls–,[4] como en el giro comunica-

[4] John Rawls (1971) hace su aporte cuando comienzan a aparecer obras que postulan criterios intrínsecos de moralidad de carácter obligatorio en el análisis de las opciones económicas. Toma distancia del utilitarismo dominante en el paradigma clásico y neoclásico de la economía, y coloca el peso de esta moral en el "principio de justicia", distributiva o retribuiva.

tivo –Habermas–),[5] y la *concepción comunitaria* de procedencia aristotélica, proveniente del reciente magisterio de la Iglesia,[6] que desde una perspectiva universalista intenta alcanzar una más honda forma de articular la justicia y la solidaridad dentro del capitalismo global.

[5] Jürgen Habermas (1997), por su parte, acepta que la urdimbre social es compleja y que las filosofías dominantes actúan en muy diversas direcciones, al igual que las religiones, lo que quita fe en la capacidad del ser humano para modelar su destino. Para superar este obstáculo, al menos en lo que a las grandes orientaciones de la sociedad se refiere en esta etapa de globalizacion, defiende una metodología "comunicativa", que aboga por un diálogo orientado a la aceptación de un consenso social en cuestiones de vital importancia para el mundo. Para que ese diálogo sea realmente humano y ético, tienen que cumplirse algunas condiciones formales: a) igualdad de todos los participantes, en el sentido de que cada quien use como arma única la franca explicación de sus opiniones, y renuncie a cualquier otra posición de poder distinta de la fuerza de los argumentos; b) sinceridad y seriedad de los dialogantes, que sólo explicitan aquello en lo que creen realmente y renuncian al engaño consciente o al ocultamiento de la justificación de sus posiciones, admitiendo, cuando es el caso, que ellas obedecen a intereses personales y sociales; c) aceptación de una regla del diálogo: cada participante está dispuesto a hacer públicas sus razones y a escuchar y ponderar las de sus "contrincantes", hasta el punto de aceptar todo y sólo lo que considera "correcto", y está dispuesto, por lo tanto, a renunciar al uso fingido de un "consenso" insincero.

[6] La Doctrina Social Católica tiene tres principios fundamentales: el de la *dignidad y prioridad de la persona humana*, aún individualmente considerada, para la que debe haber siempre espacio en la organización de la empresa y de la sociedad; el de *solidaridad con los más necesitados*, que obliga a la sociedad nacional e internacional a buscarles un alivio radical, y el de la *subsidariedad*, u obligación de los organismos de poder de respetar y ayudar a las organizaciones sociales comunitarias para ejecutar todo cuanto ellas pueden hacer, sin intentar sustituirlas. De todo lo cual se deriva también que, desde una ética humana, el mercado libre de ninguna manera puede ser el único criterio regulador de la vida social. En síntesis, que "No es el hombre para el mercado, sino el mercado para el hombre. Véase al respecto, Farrell *et al.*, 1999.

1. La demanda de transparencia

a) Crisis de representación y ocaso de la política. Los logros alcanzados en el proceso de democratización de los sistemas políticos en América Latina, durante las últimas dos décadas, son evidentes. En los años ochenta y gran parte de los noventa, se registró una tendencia a la democratización y a la consolidación del régimen representativo, así como a la configuración de un nuevo sistema de partidos. Asistimos a la consolidación de una tradición competitiva y pluralista, a una apuesta a la continuidad y responsabilidad en las relaciones entre oficialismo y oposición, a la modernización y a la reforma del Estado.

No obstante, en los últimos años, también se observa una tendencia a la conjunción de pérdida de calidad institucional con inestabilidad social, combinación que puede poner en juego la gobernabilidad y replantea el futuro de la democracia en la región. Dicha situación conflictiva vuelve a activar determinados temores sobre el futuro democrático en la región, incluyendo la eventual emergencia de nuevos autoritarismos, pero por razones diversas a las que desencadenaran el ciclo cívico-militar de décadas pasadas. Si en aquellos momentos la intervención militar se disparaba, en el marco de la Guerra Fría, por la intensidad que alcanzaba la movilización política, ahora la ingobernabilidad se gatillaría por la ausencia de desarrollo o, en todo caso, por la conjunción de tres vulnerabilidades: la externa (creciente dependencia de flujos financieros, altas tasas de interés y riesgo del *default*), la social (desempleo, aumento de la inseguridad, y riesgos del estallido social) y la político-institucional (corrupción, falta de credibilidad y legitimidad de los gobiernos, o de capacidad para sancionar leyes) (García Delgado, 1998a).

En este contexto, junto a la consolidación del sistema de partidos y de las reglas de competencia, del pluralismo y la libertad de prensa, se observa una profundización de la crisis de representación que ya se insinuaba a fines de los

ochenta, pero que ahora va más allá del desencanto y pérdida de credibilidad de los partidos y grandes instituciones de mediación.[7] En efecto: parece haberse convertido en una completa cultura del desencanto, que se traduce en una profunda despolitización de la sociedad civil y una creciente desazón, en particular en los jóvenes, aunque no exclusivamente en ellos, sobre la capacidad y eticidad de las dirigencias para resolver las contradicciones crecientes. Todo lo cual genera un clima peligrosamente fluido, donde la política pierde el pasado y el futuro al mismo tiempo.

Paralelamente, se observa la importancia creciente de fuerzas extra políticas y transnacionales en la decisión pública (sector financiero, corporaciones multinacionales, agencias calificadoras de riesgo), en la constitución de la agenda y en la misma comprensión de la realidad (corporaciones multimedia) y en la orientación general de la política económica (tecnocracias vinculadas a organismos internacionales), en detrimento del rol tradicional que tenían los programas de gobierno, los partidos y el Parlamento en la deliberación y decisión pública (Nun, 2000). Así, el nexo entre los ciudadanos y sus líderes se hace cada vez más frágil.

b) El mejoramiento de la gestión. Frente a estos fenómenos, el enfoque neoinstitucionalista elabora un diagnóstico centrado en el "exceso de la política", sin control por par-

[7] En el trabajo de la CEPAL (2000) *Equidad, desarrollo y ciudadanía,* se señala "[...] que la región ha retomado el camino del crecimiento si bien a tasas todavía insuficientes y en condiciones de alta volatilidad, pero la desigualdad en la distribución del ingreso y de las oportunidades para el bienestar continúa siendo aguda cuando no dramática. Nunca antes la proporción de gobiernos elegidos por el voto popular había sido tan categóricamente mayoritaria, aunque al mismo tiempo las sociedades de América Latina y el Caribe enfrentan hoy problemas emergentes de desafección política y desmovilización ciudadana. La mayor circulación de bienes simbólicos contrasta con la mayor concentración de bienes materiales" (pág. 315). También sobre el mismo tema, véase García Delgado, 1998.

te de los ciudadanos, sin *accountability* horizontal ni vertical (O'Donnell, 1996), y propone como respuesta un mejoramiento de la transparencia y un aumento de la calidad institucional en tres segmentos:[8]

i. La *mejora de la gestión y el control en la política pública* perfeccionando mecanismos de control y de lucha contra la impunidad. La calidad institucional requiere redefinir la relación con el ciudadano, llevando a cabo un esfuerzo de incorporación de códigos de conducta que pongan el énfasis en la transparencia de las decisiones, establezcan oficinas de ética, requieran declaraciones juradas de bienes a los funcionarios y el suministro de información a los ciudadanos, etcétera. Esto incluye, también, una regulación de los servicios públicos concebida como introducción de más competencia y participación de los usuarios, capacitación en las nuevas tecnologías informáticas, mejora de la educación y lucha contra la impunidad. En síntesis, una *gestión por resultados.*[9]

ii. La *mejora de la representación vía la reforma política.* Se busca aquí superar la crisis de representatividad mediante un mayor control de la política, la descentralización y la personalización de la elección de los representantes. En los primeros aspectos, se trata de lograr una mayor transparencia modificando las formas de financiamiento, reduciendo su discrecionalidad y opacidad, limitando gastos excesivos mediante la reducción del tiempo de las campañas, etcétera. En los segundos, se ponen en juego la eliminación del voto por lista completa ("lista sábana"), el voto por cir-

[8] Véase también Burki y Perry, 1998.

[9] El institucionalismo latinoamericano, además del énfasis que pone en la incorporación de la sociedad civil al proceso de reforma, en la necesidad de lograr una mayor competitividad y un mayor grado de gobernabilidad, plantea una última cuestión: la forma de organizar a la burocracia pública. Esto es particularmente relevante, pues la burocracia pública es el canal natural de la reforma. Cf. Bresser Pereira, 1996.

cunscripción y otras propuestas tendientes a hacer más responsables a los representantes ante sus electorados.

iii. El *aumento de la autonomía y modernización de la Justicia*, apoyando su autonomía respecto del Ejecutivo, tendiendo a constituir instituciones de nuevo tipo en la selección y enjuiciamiento de magistrados, como el Consejo de la Magistratura o la Oficina Anticorrupción, informatizando su gestión, acelerando la resolución de causas, etcétera.

Sin embargo, y justamente para lograr los objetivos que se propone, hay que señalar que en este camino no se puede menos que tropezar con algunos serios problemas.

Por un lado, la mejora de la gestión tiene una relación conflictiva con el *ajuste permanente y generalizado*, que lleva a la pérdida de continuidad de equipos o agencias siempre amenazadas de extinción o fusión con otras, o que produce una y otra vez la discontinuidad o reducción de programas en función de la solvencia fiscal, generando desaliento e incertidumbre en el seno de la administración pública. Es que se produce una *fuerte contradicción entre la lógica de mejora de la gestión y la del "cierre de cuentas"* (basada en criterios puramente financieros) y en la existencia de dos tipos de gastos presupuestarios: aquellos denominados "rígidos" (pago de intereses de la deuda que aumentan todos los años) y aquellos otros "flexibles" (en la práctica, todos los demás), que disminuyen proporcionalmente, produciéndose una brecha entre la teoría y la práctica para lograr una gestión por resultados. Los sistemas políticos democráticos de América Latina muestran así serios déficit de gestión, que los procesos de ajustes no han contribuido a mejorar, donde la capacidad ejecutiva del Estado se ha deteriorado crecientemente, abriendo las posibilidades más francas para que ese espacio de uso del poder público sea aprovechado por los intereses privados y fuerzas económicas que se han beneficiado de este proceso (Jozami, 2000:10).

Asimismo, la *lucha contra la corrupción* resalta hasta ahora más la eliminación de la difundida pequeña corruptela, que la *alta corrupción legal* que tiende a concentrarse (grandes negocios inmobiliarios, extensión temporal de concesiones y aumento de tarifas de servicios públicos, evasión, etcétera), en la medida en que no introduce nuevos mecanismos de participación, por ejemplo de usuarios o consumidores en la regulación de los servicios públicos privatizados. En síntesis, se avanza en una normatividad de control pero desde una gestión que privilegia el ajuste por sobre estos mismos objetivos.

c) El abanico de responsabilidades. No obstante la indiscutible validez de las propuestas presentadas en el párrafo anterior, es preciso señalar que si reducimos el problema ético a la cuestión de la "administración transparente" por parte del político, correremos el riesgo de dar una respuesta meramente unilateral. Es decir: una concepción de la demanda ética que se concentre en problemas de moralidad individual, como producto de la falta de códigos o de una cultura política de ausencia de control y de reglas, en la cual la corrupción aparezca como la causante de todos los males (de modo que al eliminarla se resolverían todos los problemas de falta de desarrollo y pobreza), y que finalmente disocie el análisis institucional del económico y el político del social, no puede menos que constituir un grave reduccionismo.

Porque, en primer lugar, en la formación del interés público se dan cita otros actores y estos también tienen sus responsabilidades éticas porque inciden directamente en las políticas públicas concretas que se trazan. Por ejemplo, la responsabilidad de las *corporaciones económicas*, en ocasiones vinculadas a casos de corrupción en los procesos de privatización, así como favorecer procedimientos igualmente ambiguos para el alargamiento discrecional de las concesiones y los aumentos de tarifas y, finalmente, para fijar una regulación *light* (con captura del ente) de estos ser-

vicios, donde no hay más competencia ni participación de los usuarios, sino prácticas no transparentes en la renegociación o un *trade off* para intercambiar máximas concesiones a cambio de inversión.

O la de los *organismos internacionales* y *agencias calificadoras de riesgo*, estas últimas capaces de provocar tormentas financieras que afectan a países enteros, sin *accountability* alguna, con una información simplificada y sin tener en cuenta la calidad institucional.[10] Y los primeros, a veces sujetos a un doble estándar: por un lado, favoreciendo el ajuste permanente, el equilibrio de cuentas y la apertura y privatización pero, por otro, buscando fortalecer la sociedad civil a partir de la política social focalizada. Aunque lo cierto es que ambas cosas se encuentran en tensión, ya que la primera impacta negativamente sobre el tejido social, aumenta la desigualdad y la fragmentariedad, mientras la segunda articula sólo puntualmente grupos de sobrevivencia, organiza estrategias de contención que no logran, sin embargo, reparar lo que se está destruyendo.

Otro sector que tampoco puede quedar exento de responsabilidad en la vida pública es el de los *grupos multimedia*, también actores poderosos en la configuración de la escena pública, verdaderos mediadores entre el Estado y la sociedad. Su accionar también puede verse afectado por una lógica predominantemente económica, donde la información corre el riesgo de ser tratada como una mercancía más. Desde su gran capacidad de configurar la realidad y la agenda pública, tienden a la simplificación, y a recrear con facilidad una visión antipolítica. Celosos defensores de la libertad de prensa, un derecho inalienable de todo siste-

[10] Como dice R. Petrella, se trata de hacer pública y transparente la evaluación de los mercados financieros, porque seis grandes sociedades privadas de expertos establecerán la clasificación (rating) de los diversos países en función de lo que estos expertos consideran que es la "salud financiera" del país (Petrella, 1998).

ma democrático, también deberían esforzarse por brindar información veraz y por la búsqueda de la verdad y el bien común.

En síntesis, la reducción de la demanda ética de la sociedad a una estrategia contra la corrupción de los políticos alimenta una ideología que pretende explicar el malhumor social de estas sociedades exclusivamente desde esta variable. Se unilateraliza el perfil de una ética pública reduciéndola a una cuestión de moralidad individual del funcionario y del político, justamente en el marco de pueblos amenazados por una creciente marginalidad social e irrelevancia política. De este modo, se termina haciendo de la política un "chivo expiatorio" de la irracionalidad del "todo al mercado", una especie de "mal necesario" frente al cual lo único que se podría hacer es controlar, investigar y denunciar.

Es que, en esta perspectiva, "el poder" se asocia exclusivamente al Estado y a la política, y sería intrínsecamente malo o negativo. La antropología subyacente es pesimista respecto de la condición humana: un individualismo posesivo, que no se fundamenta en la tradición democrática o en la de la virtud republicana. La política no es considerada como la capacidad de generar perspectivas, oportunidades y bienestar común, sino, en todo caso, como administración y control para que nada se extralimite.

En esta reducción, por otro lado, opera también la perspectiva de una ética exclusivamente *procedimental* (reglas y códigos), que se resuelve por la incorporación de mayores controles y declaraciones de bienes, donde todos los males que sufre la gente, la discontinuidad del crecimiento, la falta de empleo, la devaluación de los servicios públicos, serían producto del "ruido" de la política o del mal comportamiento (legal) de los políticos. Ahora bien: si el político sólo responde ante una legalidad formalizada, y no ante aquellos que le han otorgado su representación, si sólo se trata de "no ser corrupto", y no de responder con-

cretamente a las demandas del pueblo, ¿de qué modo podrá saldarse la creciente brecha entre política y bien común? ¿De qué modo podrá evitarse que lo político se convierta en una esfera autónoma, disociada de la suerte colectiva y de toda consideración ético-comunitaria? ¿Y de qué modo, entonces, podrá justificarse que no se convierta en una mera profesión rentable, por los contactos que genera con el sector privado concentrado, necesitándose entonces siempre de más normatividad y más instancias de control?

2. La demanda de equidad

a) Modernización y "desarrollo ausente". Es evidente el esfuerzo modernizador de las economías producido durante las últimas dos décadas en las sociedades de América Latina, con aumentos de productividad pública y privada, apertura de sus economías, modernización y tecnificación de sus sociedades. Pero al mismo tiempo, el desplazamiento de la idea de desarrollo por la de crecimiento comenzó a mostrar problemas, no sólo en términos de discontinuidad del crecimiento y alto desempleo, sino generando mayores niveles de inequidad y desigualdad. La teoría del derrame que estaba detrás de este programa no pudo verificarse en la realidad: no hubo tal derrame, la mayoría de los países de la región muestran similares problemas de concentración del ingreso, regresividad y desigualdad creciente. Nos enfrentamos al "desarrollo ausente": es decir a un crecimiento disociado en donde algunos sectores tienen altas tasas (capitalismo financiero, servicios privatizados) mientras que otros decrecen (sectores de bienes transables o vinculados al mercado interno), un crecimiento sin distribución del ingreso, con aumento del desempleo y con concentración. Es que el problema parece localizarse en la base del asunto: la misma noción de desarrollo exige la acción del Estado, mientras que la de crecimiento lo presupo-

ne precisamente como producto exclusivo del sector privado (Azpiazu y Nochteff, 1994).[11]

Lo concreto es que en América Latina, en los últimos veinte años, se avanzó más en el establecimiento de un sistema político democrático competitivo que en el de uno productivo, en la democracia más que en el desarrollo y se advierte una disociación creciente entre democracia política y social, entre libertad e igualdad. Una tendencia a la consolidación de las reglas del juego democrático, al Estado como garante de los derechos individuales y civiles (derechos humanos) pero no de los derechos sociales; de seguridades jurídicas para las empresas pero no para los asalariados, y a una creciente inseguridad social. Una creciente disociación entre la racionalidad de los mercados y la equidad social (BID, 1999). En el caso de la Argentina, con casi 18 años de estabilidad y práctica democrática, si bien hubo modernización, aumentos de la productividad y apertura de su economía al mundo, y aun estabilidad monetaria, no se ha terminado de configurar un modelo de desarrollo sostenido, como sí se había logrado en los dos modelos anteriores: el del fin del siglo XIX (el agroexportador) y el de mediados del XX (el industrialismo sustitutivo).

Esto, por un lado, muestra la insuficiencia de la teoría del derrame, como bien lo ha señalado Bernardo Kliksberg (2000), y por el otro replantea las condiciones para la implementación exitosa del desarrollo social. Porque las políticas sociales focalizadas (por más necesarias y urgentes que sean) requieren del sustento del desarrollo, es decir, no pueden operar en el vacío.

[11] El concepto de desarrollo es un concepto valorativo, de allí las constantes adjetivaciones que se suceden, en términos de desarrollo "humano" (calidad de vida, medición de indicadores); "sustentable" (vinculado a la justicia intergeneracional y a la reducción de costos ambientales); el desarrollo "local" (vinculado al nuevo papel de las ciudades y a los aspectos institucionales y el rol de las Pymes). En nuestro caso distinguimos desarrollo de la noción de crecimiento (sólo del PBI), en la cual desarrollo supondría necesariamente crecimiento más distribución del ingreso y creación de empleo.

b) Políticas sociales: propuestas y cuestionamientos. Frente a este panorama, que muestra a la región como una de las más inequitativas del mundo, se postulan, a fines de los años noventa, tres líneas de políticas públicas tendientes a mejorar la equidad en las actuales situaciones.

i) Las "reformas de segunda generación" que apuntan a poner el acento en la mejora y *reforzamiento institucional*, a privatizar el área social –previsión, seguridad social, cobro de impuestos, educación– buscando configurar un círculo virtuoso que logre la *confiabilidad externa*, a la *solvencia fiscal* para el pago de la deuda, a mayor *competencia* para disminuir los costos de transacción, a la generación de agencias de defensa de la competencia y del consumidor, y a *flexibilizar el mercado de trabajo* para generar más empleo (Oszlak, 1999).

ii) El *aumento de la eficiencia en la política social*, para compensar a los menos favorecidos y corregir desigualdades de trayectorias, una *reducción del clientelismo* unida a una apuesta al *capital social*, a los *recursos humanos* y al *fortalecimiento de la sociedad civil.* El capital social funcionaría como base de una estrategia de fortalecimiento de la sociedad civil, operando sobre la conexión entre el desarrollo económico y político y la existencia de organizaciones sociales, mediante el fortalecimiento de redes de confianza, capital relacional, etcétera.[12] La teoría de los recursos humanos, por su parte, resalta la importancia de la capacitación, la educación y la empleabilidad de los sujetos mediante la formación permanente en la sociedad del conocimiento como criterios básicos para lograr la igualdad de oportunidades e insertarse en esquemas de trabajo

[12] Por "capital social" se entiende la conjunción de confianza social, normas de reciprocidad y compromiso cívico en una sociedad, de modo de facilitar acciones coordinadas. Formulada en términos más generales, la tesis de Putnam afirma que la existencia de capital social favorece el desarrollo económico y el desempeño institucional (Putnam, 1993).

vía una mayor preparación individual. Junto a ello, se rescata el rol solidario del tercer sector, fomentando alianzas con las empresas para responder a las distintas demandas y atender con más eficiencia el gasto social.

Pero lo cierto es que el *círculo virtuoso prometido entre ajuste y solvencia fiscal*, en términos de crecimiento, mejora del empleo y distribución del ingreso, no se produce. Esto tiene realidades diferenciadas, las tasas de crecimiento son insuficientes en relación al crecimiento vegetativo de la población, volátiles, y sigue profundizándose la concentración y el estancamiento. Esto tiene que ver, por un lado, con que la innovación del neoinstitucionalismo sobre la perspectiva neoliberal –la teoría de los costos de transacción para mejorar el desempeño y transparencia de los mercados– no tiene en cuenta el real funcionamiento de las economías en desarrollo como las latinoamericanas, en el marco de un proceso de globalización y de sus verdaderos constreñimientos para alcanzar el desarrollo.

En el caso argentino no hay desarrollo y, en los últimos tres años, ni siquiera crecimiento. La teoría del *crecimiento invertido* muestra las contradicciones que alberga un proceso de crecimiento económico que acentúa en su propio movimiento el atraso y aun la regresión de la estructura de la producción industrial (Lavagna, 1996). Si se compara, durante los últimos quince años, la evolución del contenido del valor agregado generado en distintos sectores industriales, se comprueba que aparecen graves retrocesos en los sectores más complejos (equipos de transporte, maquinaria eléctrica, plásticos y químicos), y sensible crecimiento en los sectores más simples (petróleo, hierro y acero). Un constante proceso de "primarización" de las exportaciones en detrimento de los productos de mayor valor agregado.[13]

[13] Por ejemplo, Argentina, según datos de la UIA, importa por un valor medio de 1.700 dólares por tonelada y exporta por un valor medio de 400 dólares por tonelada. Mariscotti, prestigioso científico miembro del Directorio de la Comi-

También se puede hacer alusión a la *desestructuración de los tejidos productivos* que produce la sola atención a la lógica de los inversores externos en una economía globalizada, sin ninguna regulación o incorporación a una perspectiva estratégica del país. Como dice Celso Furtado: "La globalización contribuye a desestructurar los sistemas productivos a favor de las empresas que planifican sus inversiones a escala internacional, a concentrar el poder político, a ampliar la brecha de productividad y a introducir una desestructuración cultural" (Furtado, 2000).

En este marco, el gobierno argentino a fines del presente año, luego de haber aplicado dos ajustes desde diciembre de 1999 –que demostraron ser, por sus resultados, absolutamente insuficientes para superar la crisis de estancamiento–, una vez más intenta profundizar políticas de características similares a las anteriores. Además, es importante destacar que la realidad económica y social se ha agravado, pues la recesión lleva casi treinta meses continuos, impactando sobre la seguridad y estabilidad social.

Ante esta situación, existe una demanda social profunda por explorar nuevos caminos y soluciones a una crisis que se prolonga con crecientes costos sociales. La sociedad argentina necesita diseñar un nuevo modelo de desarrollo conducido por un Estado que impulse y aplique políticas activas de reactivación basadas en la concertación con las fuerzas productivas y que se asiente sobre un nuevo sistema de financiamiento fiscal basado en una recaudación y asignación del gasto con mayor equidad y eficiencia.

Este verdadero cambio estructural no puede ser resuelto ante las urgencias de corto plazo que demandan que se cierre el déficit fiscal. El equilibrio de las cuentas del sector público es una condición necesaria, pero no su-

---

sión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, destaca que el valor promedio del kilogramo exportado por Argentina alcanza u$s 0,32 mientras las importaciones procedentes del Mercosur y Chile tienen un valor promedio de u$s 1,15 y las provenientes de países desarrollados u$s 5.

ficiente. El ajuste de los desfasajes entre ingresos y egresos públicos no puede ser hecho a toda costa o a cualquier precio. Todo nuevo esfuerzo que el Estado demande a las fuerzas sociales debe ser realizado en un nuevo marco y con un escenario proyectado hacia el mediano y largo plazo. Para lograrlo, no sólo es necesario recrear un diálogo sincero que permita construir esta alternativa con un fundamento sólido en la concertación de las principales fuerzas políticas, económicas y sociales del país, sino que también se requiere un tratamiento diferente de la inserción financiera internacional de la Argentina.

Un dato clave del sector público argentino es que goza de superávit fiscal primario (previo al pago de intereses de la deuda externa). Los pagos de los intereses de la deuda externa, de arrastre por décadas, absorben hoy el 20% del gasto público total. No es posible y ético exigir un ajuste fiscal drástico sin atender a uno de los principales componentes del gasto público, que goza del raro privilegio de ser el único inflexible a la baja.

La deuda externa de nuestro país se ha convertido en una limitante crucial para toda alternativa de desarrollo, pero no es lógico plantear una cesación de pagos, pues la crisis sumergiría a la Argentina en el caos. Pero si se redefine estratégicamente un proyecto de desarrollo para su implementación en un plazo que no puede ser menor a cinco años, contando con un amplio consenso social y político que dé verdaderas posibilidades de éxito a esta alternativa, la deuda externa debería ser reprogramada para hacer posible que el Estado atienda las urgencias sociales y productivas. De esa forma el denominado "blindaje financiero internacional" debería ser distinto, no diseñado con el objetivo prioritario de garantizar el cobro de las acreencias internacionales en la Argentina ante una crisis financiera en el corto plazo, sino articulado con un genuino programa de crecimiento en el mediano y largo plazo, que haría posible reducir sensiblemente la tasa de "riesgo país" y aseguraría así el pago de la deuda externa.

Por otro lado, la estrategia apoyada en el *capital social*, si bien positiva, requiere no obstante considerar las condiciones objetivas sobre las que se implementa en América Latina: el desarrollo ausente. Es que la teoría inicial estaba enmarcada en un contexto macroeconómico muy distinto a aquel en el cual se busca aplicar ahora. Porque en un marco de constantes ajustes, el fortalecimiento de la sociedad civil y la constitución de capital social no actúan de acuerdo a la teoría, sino en algunas ocasiones en dirección contraria: a favor de un mayor capital social para los sectores ricos e incluidos (Lechner, 2000). Precisamente aquellas personas que, por sus niveles de educación e ingresos, suelen disponer de redes sociales más extensas, tienden a aumentar este capital social. En cambio, quienes poseen menos capital social suelen encontrar dificultades de crear relaciones de confianza y cooperación. Vale decir, las desigualdades sociales basadas en la educación e ingreso pueden ser agravadas por una distribución desigual del capital social. Sin perjuicio de esto, es notable cómo frente a impulsos positivos surge la reacción de alta calidad asociativa que como respuesta a la crisis generan sectores con altas necesidades básicas insatisfechas.

La utilización de la *teoría de los recursos humanos*, que apuesta correctamente a la importancia de la capacitación, de la educación, la empleabilidad de los sujetos mediante la formación permanente en la sociedad del conocimiento, debe ser ubicada en contexto. La educación, si bien es un instrumento esencial para igualar oportunidades en la participación y en el acceso a bienes y servicios, no siempre cuenta con los recursos necesarios o garantiza por sí misma el acceso al mundo del trabajo, ya que este depende de un conjunto de decisiones ineludibles relacionadas con el modelo económico.[14]

[14] "¿Podemos, sin contradicción, afirmar la ubicación estrategia de la educación en el desarrollo de la Nación, y seguir negándole recursos? ¿Podemos sin contradicción afirmar la heterogeneidad de situaciones educativas en las

Con respecto a la *flexibilización laboral*, el hecho es que ella no ha significado una reducción de las altas tasas de desempleo. Además de instaurarse una suerte de contradicción respecto de la afirmación democrática de los *derechos humanos* como nuevo cemento social y la realidad de la pérdida de todo derecho para numerosos grupos. Efectivamente, y no obstante la legitimidad y legalidad en la cual se reconocen los *tres* tipos de derechos, entendiendo a la ciudadanía como la titularidad de derechos (de *primera generación*, individuales cívico-políticos; sociales o de *segunda generación*, vinculados al trabajo, la previsión social, la salud, etcétera; y de *tercera generación*, derechos de usuarios y consumidores, culturales, o derechos referidos al medio ambiente, a las diferencias, etcétera), en los discursos vigentes el trabajo no aparece como un derecho fundamental o vinculado a la dignidad del hombre, sino como una capacidad y funcionalidad más o menos circunstancial, una exclusiva cuestión de "empleabilidad".

c) Déficit de ética en las políticas. En síntesis, las demandas de las sociedades en América Latina, entonces, no sólo se refieren a *conductas no éticas* de un determinado tipo de actores, de los políticos, sino a la *ausencia de ética en políticas públicas principales*. Sobre todo de una política macroeconómica basada en una racionalidad autonomizada respecto de los valores de la persona humana, la sociedad y la comunidad.[15]

provincias, a la vez que abandonamos en la práctica los instrumentos que hemos podido acordar en el seno del Consejo Federal como garantías de equidad y calidad en el sistema?" (J.O. Bordón: "Por un nuevo pacto educativo", *Clarín*, octubre de 2000). Algo parecido a lo que sucede en el área social se reproduce también en la de ciencia, tecnología y educación: una esquizofrenia entre un discurso favorable a la sociedad del conocimiento, a la promoción de la ciencia, y a la importancia de la investigación, y los recursos disponibles para ello, que son recortados en función de la sobredeterminación que el criterio de solvencia fiscal ejerce sobre cualquier otro objetivo.

[15] Helio Jaguaribe señala al respecto: "Un análisis comparativo del proceso de globalización nos lleva a dos principales conclusiones. La primera, es

En términos generales, podemos considerar que la teoría de los costos de la transacción (Douglas North), del capital social (Putnam), de recursos humanos (Becker), y políticas sociales más eficientes no pueden por sí solas producir modificaciones significativas a las tendencias desigualitarias e inequitativas que observamos. Y finalmente, vemos que la aplicación del *principio de la diferencia* –clave en el esquema rawlsiano de búsqueda de la justicia como equidad– se suele dar aquí sólo deficitariamente y *ex post* a las políticas de ajuste (como políticas compensatorias y a grupos desfavorecidos), no estando estas sujetas a un juicio ético, sino a "necesidades técnicas" estrictamente económicas, o a presiones de intereses particulares. Tampoco se logra la solidaridad, sino apenas un neofilantropismo, en la praxis de la sociedad civil, ya que no hay equidad sino sólo asistencia social y contención estratégica desde el Estado.

3. La demanda de futuro

a) Malestar cultural generalizado. Las sociedades latinoamericanas pasaron rápidamente de la fuerte expectativa de los años ochenta, cifrada en la recuperación de la democracia no sólo como régimen sino como estilo de vida, al paradigma del mercado neoliberal en los años noventa, como posibilidad de acceso a nuevos consumos y ampliación de libertades frente al Estado, incorporando en la cul-

---

que este proceso, intrínsecamente, produce desigualdades, maximiza las ventajas hacia el centro y las minimiza para las periferias. Esto es así, el mito de que del centro a la periferia se irradia bienestar, facilidades económicas, tecnológicas y culturales, es desmentido por la historia, que demuestra la concentración masiva de ventajas en los centros y la marginación implacable de las periferias. No tanto por una maldad, una perfidia o una intención deliberada de perjudicar, sino simplemente por un proceso automático de acumulación desmesurado de una parte en detrimento de la desacumulación de la otra" (Jaguaribe, 2000:25-26).

tura la idea de competencia, creatividad empresaria y de responsabilidad individual. Pero en los últimos años, en particular luego de la crisis del Efecto Tequila y del Sudeste Asiático, el talante está derivando hacia una creciente desesperanza, incertidumbre y sensación de falta de futuro. Un malestar cultural presente en todos los sectores sociales, en donde nadie cree en nada ni en nadie, y en donde las instituciones vigentes y aun la búsqueda de transparencia son insuficientes para movilizar a la población, no generan expectativas ni motivación alguna para el sacrificio.

Este cuadro de malestar cultural de carácter transversal tiene que ver con una sensación generalizada de abatimiento y desilusión, ante la realidad de la persistencia de un modelo de exclusión que no ofrece expectativas de un destino mejor no sólo a los estratos más bajos sino tampoco a los medios. Como se señala en un reciente artículo de la CEPAL: "Frente a las presiones de la globalización, y en el contexto de los desequilibrios sociales y económicos que caracterizan a la región, parece necesario que los esfuerzos por 'hacer bien la política' permitan definir un nuevo papel para los sectores medios de América Latina. En medio de la crisis y los ajustes, se ha ensanchado la fragmentación política y el predominio de los intereses particulares, dificultando la construcción de cualquier visión estratégica. Los sectores medios urbanos y rurales se han quedado sin cabida en los distintos proyectos parciales que se perfilan, y sin esperanza. Estos sectores, sin embargo, son la base de cualquier proceso de desarrollo que apueste por la integración" (Garnier,200:45).

El balance de una década de ajustes y reformas económicas, entonces, deja un saldo de generalizado malestar, escepticismo y desasosiego. La perspectiva de altos niveles de desempleo, sin señales de cambio, la percepción de empeoramiento de la calidad de vida en importantes sectores de la población –a pesar del sostenido crecimiento de la economía durante más de un quinquenio– y, sobre todo, la

percepción abonada por datos objetivos de la distribución del ingreso nacional, de una profundización de los niveles de inequidad social, genera una situación de tensión de difícil resolución para los líderes políticos. Porque si bien la globalización financiera es un dato real de la actual economía mundial que ningún voluntarismo político podría soslayar, también lo es la necesidad de los líderes democráticos de crear condiciones que favorezcan la consolidación del sistema, más allá de sus aspectos instrumentales. Y para ello, la democracia debe recuperar su dimensión igualitaria. El desafío no es la vuelta al populismo, sino la búsqueda de un punto de equilibrio. No se pone en cuestión la globalización, sino cuál es el mejor camino para entrar en ella. Lo cual no depende del mercado ni de la técnica, sino de la política, recuperada su ciertamente mermada autonomía y su capacidad para tomar decisiones.

b) Política y economía. La tercera dimensión de la demanda ética, entonces, no versa ya acerca de la corrupción de los políticos, ni de la falta de moralidad de algunas políticas públicas, sino de la falta de futuro, tiene que ver con la eticidad de la política del único camino. Apunta a la propia legitimidad de la política en la etapa de la globalización, a si esta puede configurar el bien común, la cohesión social y el mismo proyecto de país o nación, o si sólo puede remitir a la buena administración y resguardo de seguridades jurídicas. Sobre todo, porque la teorización acerca de la misma se produjo en la etapa de los Estados-nación soberanos, en la cual tanto la propiedad (propietarios, empresarios) como el poder estaban localizados en el mismo suelo. Mientras que ahora, la decisión y el poder económico y comunicacional se han escindido del espacio nacional, diluyendo la soberanía del poder político local, al estar estas sociedades sujetas a decisiones adoptadas por las empresas multinacionales y por los países que tienen jurisdicción sobre las matrices de estas (Jaguaribe, 2000). Y eso, obviamente, tensiona la democracia y la política re-

presentativa, porque esta tiene que responder ante sus ciudadanos tanto por sus propias acciones como por los efectos de decisiones que no están a su alcance.

Y frente a estos datos, sin embargo, se sigue postulando un único "camino correcto", la profundización de las reformas que harían al país, ahora sí, más competitivo, moderno e inserto en la economía globalizada, y a su clase política, más madura y responsable para comprender las necesidades de este capitalismo competitivo. Además, se cierra todo espacio a plantear variaciones y alternativas al rumbo dominante, a pesar de que los resultados negativos están a la vista, ya que no sería posible hacer otra cosa, porque afectaría la seguridad jurídica o el riesgo país y porque se enviarían señales negativas hacia fuera, o por el temor: "esto o el caos".[16]

Pero ¿quién fija "el rumbo correcto", que es considerado como sinónimo del bien común? El bien común, en su acepción social, es el bien que puede ser participado por todos y cada uno de los miembros de una comunidad humana.[17] La política, en gran medida, ha delegado las deci-

[16] "No es fácil para las sociedades vivir en democracia. Todo lo contrario: lo fácil para los gobernantes es buscar la eficacia (esto es, la gobernabilidad), y muchas veces esta se alcanza a expensas del orden institucional (por ejemplo, abuso del decreto de necesidad y urgencia). Mucho más cómodo para los gobernantes, y a veces para la población, es tender a soluciones autoritarias que no requieren de consultas y consensos con la generalidad de la población, sino acuerdos con los principales "grupos de poder". Sin embargo, en esta era de informática e información globalizada, en el largo plazo las sociedades apáticas e indiferentes, no participativas, esto es, no democráticas, están destinadas a desaparecer como entes autónomos o independientes y a ser de algún modo absorbidas por otras, institucional y democráticamente más fuertes" (Romo Saucedo, 1996).

[17] Consideramos la política como el uso del poder legítimo para la consecución del bien común de la sociedad. El bien común "abarca el conjunto de aquellas condiciones de la vida social con las que los hombres, familias y asociaciones pueden lograr más plena y fácilmente su perfección propia". La actividad política, por tanto, debe realizarse con espíritu de servicio (Gaudium et spes, 74).

siones que hacen al destino común de los pueblos y la estrategia central de los países en la economía, y en los economistas, los que a su vez, las han reducido simplemente a solvencia fiscal.

De este modo, se evidencia una gran subordinación de la política representativa al poder económico (los mercados, los inversores externos). No se trata, entonces, de "exceso" de la política, como plantea una interpretación neoinstitucionalista (cf. supra), sino más bien de una "debilidad" creciente de la misma. La mayor distancia en la toma de decisiones, entre el ciudadano y los actores que la configuran, su falta de poder real, lleva a que el verdadero sujeto del proceso decisorio parezca ya no ser el partido ni el Parlamento, sino la tecnocracia, o determinadas elites globales que se justifican por la posesión de un saber técnico, económico, una racionalidad libre de valores, portadoras de mandatos reformistas y de estrategias para llevarlos a cabo. Del mismo modo, tampoco el eje del accionar gubernamental es ya el programa votado, sino la agenda de reformas estructurales acordadas previamente con los organismos internacionales.

c) El sentido de lo político. Todo esto pone en cuestión a la política misma, instalándose el siguiente dilema ético: ¿lo único que puede hacerse es administrar un orden injusto con cierta transparencia y prolijidad, o existe la posibilidad de garantizar el bien común aun en las nuevas y difíciles circunstancias? ¿Se trata de ser los mejores gerentes o de configurar alguna voluntad de autonomía? ¿El "rumbo correcto" es el dado externamente o hay algunos márgenes para explorar?

El dilema consiste en que la política no puede legitimarse sólo por evitar lo negativo (no robar) y por una administración ordenada ("hacer bien los deberes"), sino por su capacidad de proponer un rumbo y un horizonte para la mayoría de los ciudadanos. Y ello es particularmente importante en América Latina, formada por naciones nuevas

que tienen que apoyar su identidad no tanto en el pasado como en el futuro, en el proyecto. De allí la mayor significación que adquieren la política y el Estado en las sociedades en desarrollo, a diferencia de otros procesos de modernización: se trata del nivel de conciencia, de la reflexión sobre la realidad y de la capacidad estratégica. En estos países, la política no tiene sólo una dimensión instrumental, sino también ético-cultural profunda que puede permitir justamente la constitución de una subjetividad compartida, adhesión a proyectos colectivos y no la dilución en meros segmentos anóminos de un mercado global.

Finalmente, señalemos que la realidad de falta de esperanza, de ausencia de futuro, también trae apareado otro problema ético: el de la justicia intergeneracional. Esta vez, no sólo respecto de los costos ambientales, la falta de un desarrollo sustentable o el deterioro de la riqueza ecológica (CEPAL, 2000), sino sociales, tanto hacia atrás –el problema que presenta la marginalidad de los jubilados– como también hacia delante –cuando el mismo futuro de los hijos es puesto en duda–.

4. La recuperación de la política y el rol de los políticos

Frente a este panorama, rehabilitar la política desde una perspectiva ética, que no se preocupe sólo de la faz agonal (competitiva), sino también de la arquitectónica (de construcción), supone indagar la posibilidad de construir alternativas. En todo caso, la necesidad de la política como expresión del bien común reclama de los políticos (y de toda la dirigencia) compromiso y virtudes que permitan recobrar la confianza y alcanzar el bien de la comunidad entera (Arendt, 1974). La tarea no debe reducirse a que las cuentas cierren para tranquilizar a los mercados. No es suficiente hacer bien los deberes hacia afuera. Los gobiernos tienen el deber de lograr que el temor por el presente y la incertidumbre respecto del futuro que sien-

te hoy la opinión pública se conviertan en certidumbre y esperanza.

Se requiere configurar una sinergia distinta de la actual, que proyecte las energías sociales en un proyecto de desarrollo futuro. Si se decide pasar del modelo neoliberal al "productivo" y del capitalismo "salvaje" a uno "ético", habrá que centrar las energías en superar no tanto, o no sólo, el "exceso de la política", sino justamente su vacío, o "debilidad". Porque si la globalización es concentración del poder económico, ¿cómo se acumula poder político para regularla?[18] El desafío es encontrar entonces el modo de consolidar un poder político democrático, de fortalecer la capacidad de decisión de los gobiernos para lograr mayor autonomía del Estado de los intereses particulares.

i. Al respecto, se puede destacar: en primer lugar, la *importancia de lo dialógico y comunicacional,* más que de lo decisionista, tecnocrático o plesbicitario del Ejecutivo, en la toma de decisiones. Apoyándonos para ello en la perspectiva comunicativa habermasiana, consideramos fundamental apuntar a modificar esta debilidad de la política recuperando la capacidad de pacto y concertación entre las elites dirigentes y los actores de la sociedad civil. Esta práctica dialógica permitiría concertar capacidad estratégica para insertarse en la globalización, y ya no sólo en un sesgo exclusivamente economicista, sino integrando lo social y lo cultural.

Esto requeriría, en concreto, generar una concertación

[18] "La ética de la responsabilidad es tanto más urgente cuanto que el futuro –en un momento en proceso de globalización– radica en la posibilidad de mantener valores que dan identidad y soporte a la actuación de los individuos. Y si bien es cierto que los valores no se crean en el terreno de la política, también resulta cierto que si no se ejercen en el campo de la política, no resultan socialmente vigentes. Su ausencia compromete el desarrollo personal de los ciudadanos, la meta de la actividad política como tal: la promoción de la libertad para la constitución de un bien público, es decir, para todos" (Romo Saucedo, 1996:43).

social y un mayor equilibrio entre el capitalismo financiero y del sector servicios (empresas de servicios públicos transnacionalizadas, hoy dominante), y el capitalismo productivo (a favor de la producción de bienes transables con mayor valor agregado, vinculado al mercado interno, a sectores urbanos y rurales, empresas y gremios), mediante la capacidad reguladora del Estado. Una concertación en la cual la dirigencia pueda ponerse de acuerdo para recuperar capacidad de decisión nacional, por ejemplo, en la búsqueda de salidas reales al problema del desempleo. Porque para generar empleo se requiere lograr altas tasas de crecimiento y mayor valor agregado de la producción nacional, aumentar la competitividad y llevar a cabo al mismo tiempo una mejor distribución del ingreso, dando señales claras de una modificación de rumbo que tendría un efecto positivo para el cambio de expectativas.

ii. En segundo lugar, debemos destacar la importancia de lo local y regional como nuevos espacios de la política y el desarrollo. De la necesidad de impulsar la descentralización y el desarrollo de los espacios locales, pero a la vez también de impulsar el desarrollo del espacio regional. De la *construcción de la región como comunidad de naciones*, ampliando realmente el proceso de integración más allá de las relaciones comerciales. Porque los Estados-nación son hoy excesivamente débiles para negociar con las fuerzas de los mercados o para lograr alguna modificación del marco global, tanto en lo referido a políticas discrecionales de otros bloques (como es el caso de los subsidios agrícolas que las sociedades desarrolladas siguen implementando), como a los mecanismos de reproducción de un endeudamiento que también condiciona sus posibilidades de desarrollo.[19]

[19] Dice Helio Jaguaribe: "Una de las cuestiones fundamentales para lograr el desarrollo argentino-brasileño es la integración; sin integración no hay futuro histórico y nos convertiremos en un mero segmento anónimo", en "La construcción de la Unión Sudamericana" (Jaguaribe, 2000:32).

De allí que cuanto mayor sea el grado de integración de los países negociadores mayor poder de negociación adquirirán.

El Mercosur, para el caso de los países en él vinculados, debe jugar un rol de agente impulsor de oportunidades y de creación de nuevas empresas y empleo. Los proyectos de desarrollo local y nacional deben articularse y proyectarse en el espacio regional, que debe estar acompañado de políticas que favorezcan la integración en diversos ámbitos y alienten a las comunidades locales y entidades subnacionales a una participación activa. Es mucho el espacio para seguir desarrollando políticas comunes en diversos ámbitos, y a su vez proyectando la presencia de la región en la escena internacional. Las nuevas demandas del siglo XXI y la sociedad del conocimiento abren posibilidades para políticas que impulsen emprendimientos innovadores productivos asociados a proyectos multinacionales científico-tecnológicos y de desarrollo conjunto.[20]

iii. En tercer lugar, promover un *fortalecimiento creciente de la sociedad civil y de las nuevas formas de hacer política*, pero mediante una distribución de *poder real* a estas organizaciones. Lo cual no sólo fundamenta otra visión del poder, distinta de la relación mando-obediencia de Weber, un poder que se construye, "[...] desde el querer y el actuar juntos" (Arendt, 1974), sino que constituye la única forma de poder controlar las tendencias disgregadoras presentes, de gestionar mejor, alentando la participación de los ciudadanos en los nuevos espacios de participación de la socie-

[20] El caso de los intercambios entre la provincia de Buenos Aires y el estado de San Pablo es interesante en lo que hace a estas nuevas dimensiones de la política. En los tres encuentros entre representantes de San Pablo y Buenos Aires para aumentar el nivel de intercambios comerciales, económicos y culturales, tanto en temas de educación y colaboración para proyectos de Ciencia y Técnica, como también en cuestiones legislativas, la política ha tenido un importante papel facilitador, de generar redes de cooperación y de ampliación de posibilidades.

dad civil y del tercer sector. Se trata de abrir las puertas de la participación de los consumidores y usuarios, de "más sociedad" en la regulación de los servicios públicos privatizados; de dar injerencia a la sociedad civil en aspectos que le conciernen y que hasta ahora le han sido vedados, tanto a nivel local, como nacional y regional, y no sólo en un rol de contención, asistencialismo y solidaridad neofilantrópica. De impulsar la participación ciudadana y del tercer sector en el desarrollo local, a partir de las iniciativas basadas en el desarrollo "desde abajo", "endógeno", desde las ciudades que van teniendo un nuevo rol en la generación de condiciones favorables al desarrollo y al empleo.[21]

4. Conclusiones

Al preguntarnos sobre la demanda ética de las sociedades de América Latina, hemos visto, en primer lugar, que esta no se reduce a un único reclamo –la transparencia y la moralidad de los políticos–, sino que va más allá, presentándose articulada en tres dimensiones: el aumento del control y el mejoramiento institucional como respuesta a la demanda de transparencia y, que asimismo involucre a otros actores en esta exigencia de responsabilidad sobre lo público; la configuración de una ética social de carácter solidario para la era de la globalización, que articule cohesión social con competitividad y no sólo persiga la eficiencia, y por último la demanda ético-cultural, que apunta a la naturaleza misma de la política, a su capacidad de configurar un rumbo con futuro para la mayoría, lo cual supone recuperar el sentido ético de la política, su valor transformador más que puramente administrador, por más eficiente que sea, de un orden injusto.

[21] Resaltar experiencias muy importantes en ese sentido, como aumento de la participación, significa también disminuir la corrupción burocrática, como en el caso del presupuesto participativo de Porto Alegre. Véase Genro, 1997.

En segundo lugar, hemos de resaltar el hecho de que las demandas éticas de las sociedades de América Latina no sólo se elevan ante sus propios sistemas políticos o sus políticos nacionales, sino que cada vez más se proyectan ante aquellas organizaciones y actores de carácter internacional que influyen sobre nuestros países, los cuales a su vez se ven afectados por nuestras decisiones nacionales.

Tercero, se requiere recuperar la capacidad de la política para redefinir un rumbo más vinculado a la agenda de la sociedad, y no sólo para administrar el "camino correcto" fijado por los mercados. Una política que no se conciba desde una perspectiva solamente instrumental y mediática (de servirse a sí misma), sino vinculada a valores y a la recuperación del sentido del bien común y de búsqueda de oportunidades, en la nueva etapa del capitalismo global y posnacional (de servir a la gente). El desafío del momento parece ser, entonces, que la política deje de ser fuente de incertidumbre y desánimo, un juego de permanente posicionamiento mediático y de ganancias personales, para convertirse en una práctica capaz de responder a los problemas de la gente y de impulsar el desarrollo.

Cambiar el rumbo, redefinirlo, tiene que ver, finalmente, con una definición no instrumental sino fundamentalmente normativa de la política. Superando las restricciones que ha generado el utilitarismo político y económico, como perspectiva ética empobrecida hasta un nivel de meros procedimientos, de cálculos costo-beneficio, o de posicionamientos mediáticos, para medir toda corrección de las decisiones a adoptar. El momento de análisis de las consecuencias que esa perspectiva implica lleva a que nuestra propuesta finalmente no abone una ética meramente formalista –porque no tendrá como objetivo definir la corrección en la distribución propiamente como proceso–, sino analizar el impacto concreto de las políticas en la práctica del desarrollo y en la construcción del futuro. Y en este punto, nuestra perspectiva articula tanto con las contribuciones que ponen de relieve los procedimientos que apun-

tan a una preocupación distributiva por los más débiles (Rawls), como con la capacidad dialógica y concertadora en la toma de decisiones en orden a la construcción de una modalidad propia de inserción a la globalización desde una perspectiva ético-comunicativa (Habermas) y con una recuperación de la política que supone redefinir el bien común en la etapa del capitalismo globalizado como la tarea de generar futuro, y que el rol de los políticos sea por tanto –como dice Juan Pablo II–, "[...] el someter las leyes del mercado salvaje a las leyes de la justicia y de la solidaridad".[22]

Bibliografía

Aranguren, J.: *Ética*, Madrid, Alianza Universidad, 1995.

Arendt, Hannah: *La condición humana*, Barcelona, Seix Barral, 1974.

Azpiazu, Daniel, y Nochteff, Hugo: *El desarrollo ausente*, Buenos Aires, Tesis/Norma, 1994.

Banco Mundial: "El Estado en un mundo en transformación", Informe, 1997.

———: *Beyond the Washington Consensus*, Institutions Matter, 1998.

BID: *Facing Inequality in Latin America*, 1998-1999 Report, Washington, 1999.

Bañon, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.): *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza, 1997.

Better Grunbaum, Pablo: "Rescate de los valores éticos para la gobernabilidad democrática", Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.

Bresser Pereira, Luiz Carlos: "Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State", en *Woodrow Wilson International Center for Scholars*, The Latin American Program, Washington D.C., julio de 1996.

[22] "Intervento del Santo Padre al Giubileo Dei Governanti e dei Parlamentari", Roma, 4 de noviembre de 2000.

Burki, Shahid Javed y Perry, Guillermo: "Más allá del Consenso de Washington: la hora de la reforma institucional", Banco Mundial, Washington, 1998.

CEPAL: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Santiago de Chile, 2000.

Farrell, Gerardo, Juan Carlos Scannone, Florial Forni y otros: *Alternativas frente a la globalización*, Buenos Aires, San Pablo, 1999.

Furtado, Celso: "Brasil: opciones futuras", *Revista de la Cepal*, núm. 70, abril de 2000.

García Delgado, Daniel: *Estado Nación y Globalización. Fortalezas y Debilidades en el umbral del tercer milenio*, Buenos Aires, Ariel, 1998a.

———: "Crisis de representación en la sociedad argentina," en Aldo Isuani y Daniel Filmus (comps.): *La Argentina que viene*, Buenos Aires, Tesis Norma-UNICEF, 1998b.

Garnier, Leonardo: "Función de coordinación de planes y políticas", CEPAL-ECLAC, Santigo de Chile, abril de 2000.

Genro, Tarso: "El mundo globalizado y el Estado necesario", ponencia en el Congreso "El Estado en la Aldea Global, Identidad y globalización. Argentina, Europa y la Unión Europea", *Abra*, Buenos Aires, 1997.

Habermas, Jurgen: *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta, 1997.

Hoffe, O.: *Ethik und Politik. Grundmodelle und probleme der praktischen Philosophie*, Francfort, 1979.

Jaguaribe, Helio: "La construcción de la Unión Sudamericana", *Archivos del Presente*, num. 21, julio /septiembre de 2000.

Jozami, Aníbal: "Carta del Director", *Archivos del Presente*, núm. 21, julio/agosto/septiembre de 2000.

Kliksberg, Bernardo: "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo", Intal, junio de 2000, Documento de Divulgación 7.

Roberto Lavagna: "Industria argentina: ¿cambio invertido?", *Latinosconsult*, Buenos Aires, 1996.

Lechner, Norbert: "Capital social y ciudadanía", PNUD, Santiago de Chile, julio de 2000 (mimeo).

Moreno Ocampo, Luis: *En defensa propia. Cómo salir de la corrupción*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

Nun, José: *Democracia, ¿Gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.

Nussbaum, Martha, y Sen, Amartya (comps.): *La calidad de vida*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

O' Donnell, Guillermo: "Otra institucionalización", en *Ágora*, núm. 5, Buenos Aires, 1996.

Oszlak, Oscar: "De menor a mejor. El desafío de la segunda reforma del Estado", en *Nueva Sociedad*, 1999, núm. 160.

Petrella, Ricardo: *El bien común. Elogio de la solidaridad*, Madrid, Tema de Debate, 1998.
Putnam, Robert: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, 1993.
Rawls John: *A Theory of Justicie*, Cambrıdge, Massachussets, 1971.
Romo Saucedo, José: "Rescate de los valores éticos como condición para la gobernabilidad democrática", Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Rio de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.
Santibañez Handschuh, Alejandro: "La ética en el ejercicio de la función pública administrativa", Primer Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Adminsitración Pública, Río de Janeiro, 7 al 9 de noviembre de 1996.
Scannone, J.C. y Remolina, G., (comps.): *Ética y economía*, Buenos Aires, Editorial Bonum, 1998.
Sen, Amartya: "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI", en L. Emmerij y J. Núñez del Arco (comps.): *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, BID, 1998.

Las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo

Padre Gasper Lo Biondo

A los teóricos de la economía debemos pedirles, además de los muchos otros tipos de análisis que suelen hacer, un nuevo tipo específico de análisis que revele en qué medida los preceptos morales tienen base en el proceso económico, y a la vez, una aplicación específica en este. A los teóricos de la moral, les debemos solicitar, específicamente, además de sus otras variadas formas de sabiduría y prudencia, preceptos económicos que surjan del propio proceso económico y que promuevan el funcionamiento adecuado de este último ("Healing and Creating in History", *Macroeconoomic Dynamics: An Essay in Circulation Analysis*, de Bernard Lonergan).

El propósito de este artículo es el de discutir los fundamentos de las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo. Para iniciar una discusión permanente sobre esos fundamentos, es necesario el trabajo conjunto de teóricos de la economía y de la ética, así como de los actores del desarrollo. La sabiduría de la percepción de Bernard Lonergan indica que los actores del desarrollo pueden y deben trabajar de manera conjunta para adoptar principios éticos apropiados que guíen su conducta. Los teóricos de la economía y los expertos en ética deben escuchar a los actores del desarrollo.

Según Amartya Sen, ganador en 1998 del Premio Nobel en Ciencias Económicas, "el desarrollo puede ser visto [...] como un proceso de expansión de las libertades reales de las que disfruta la gente". Este enfoque, que estamos tratando en este artículo, va más allá de la perspectiva tradicional del desarrollo, considerado como crecimiento del rendimiento per cápita. Para lograr sus metas, incluye un conjunto de requerimientos o normas diferentes de los que corresponden al desarrollo concebido desde un punto de vista más estrecho. Este enfoque más amplio de Sen "requiere eliminar las principales fuentes de falta de libertad: la pobreza, al igual que la tiranía, las escasas oportunidades económicas, así como la carencia social sistémica, el descuido de las instalaciones públicas y la intolerancia o la actividad excesiva de los estados represivos" (Sen, 1999:3-4).

El sentido de estas palabras en nuestra discusión es que el bien que implica el desarrollo económico es lo que significa ser un ser humano total y moralmente maduro. El desarrollo es en sí una tarea ética, tanto como una tarea económica. El desarrollo visto como libertad implica responsabilidades morales serias, que surgen del orden económico.

Por ende, el proceso de despliegue del desarrollo, entendido como la expansión de la libertad, contiene para los que participan en el proceso implicaciones éticas. El término ética, tal como es usado en este artículo, se refiere a "cualquier experiencia en nuestras vidas en la que se trate de deliberar y decidir cómo actuar", en relación a aquello que pensamos que vale la pena, a aquello que es valioso, es decir, algo bueno (Merchin, 1998:6).

[1] Varias personas religiosas que leyeron este libro señalan que aunque Amartya Sen no sea una persona religiosa (como él mismo afirma en la página 282), ellas podrían, sin embargo, adoptar libremente su filosofía de la libertad y, por lo tanto, su enfoque del desarrollo. Véase Calvez S.J., 2000:693-695.

Aunque algunos expertos en ética establecen una distinción entre los términos "ético" y "moral", nosotros los utilizaremos aquí indistintamente. Las distinciones que se hacen en la teoría de la ética no resultan esenciales para nuestro objetivo. Nos interesan todas las decisiones, incluso las decisiones técnicas, cualquier elección en donde nuestra intención y nuestra meta sea buscar "el bien". Cada acto humano responsable implica un proceso de toma de decisión y de realización.

En este sentido, "lo bueno" del desarrollo deriva del resultado de las decisiones tomadas por los actores del desarrollo. La responsabilidad de lograr las metas del desarrollo descansa, no en los hombros de un grupo selecto de expertos, sino en los miembros de la sociedad, que son los agentes del desarrollo. Son los propios actores del desarrollo los que deben discernir cuáles son los valores inherentes al desarrollo y promover esos valores.

Puesto que el desarrollo no es un campo que exista por sí solo, sino que está más bien ligado a otros sectores interdependientes de la expansión de la libertad humana, los actores del desarrollo deben entender que "lo bueno" del desarrollo supera los límites de su contexto específico. Ellos logran lo bueno del desarrollo al interactuar con otros conjuntos de actores, de manera de llegar a entender lo que es bueno para todos los actores. Lo bueno del desarrollo se logra también a través de la decisión de trabajar juntos, a través de esfuerzos sostenidos y creativos por el bien común de todos los actores del desarrollo.

Asimismo, el trabajo de las agencias, cuya función es la de promover el proceso del desarrollo, incluye el fomento de la realización de foros que estimulen la comprensión común y la interacción creativa de todos los demás actores del desarrollo, tanto a nivel local como nacional. En definitiva, la comprensión mutua y el compromiso recíproco forman parte de las cosas buenas que puede promover el desarrollo.

Si el desarrollo implica un aumento de la libertad, co-

mo lo señala Amartya Sen, parecería entonces que el compromiso de mutua comprensión es una responsabilidad ética primordial, incluso para las instituciones financieras internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo, cuya misión incluye el desarrollo. Pero por supuesto, otras implicaciones del enfoque de Amartya Sen escapan al alcance de este artículo, aunque estamos de acuerdo con la premisa de que el desarrollo, al igual que la libertad, conllevan responsabilidades morales serias que surgen del interior del orden económico.

Ahora que hemos enunciado nuestro enfoque, la noción de desarrollo, y cómo se relaciona con la ética y la libertad, tenemos que plantearnos preguntas que puedan conducirnos a una mejor comprensión de las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo. Las consideraciones que siguen estarán guiadas por tres conjuntos de preguntas diferentes:

- ¿*Cuáles* son los valores o principios éticos que pueden guiar el conocimiento y toma de decisión de los actores del desarrollo?
- ¿*Quiénes* son los agentes del desarrollo? ¿Cuál es la clasificación de agentes que respeta el papel que cada uno de ellos representa, y el bien específico que cada uno busca?
- ¿*Cómo* pueden trabajar los actores del desarrollo conjuntamente para lograr el bien común del desarrollo visto como libertad?

Libertad, bien común y solidaridad

Tomando como punto de partida el enfoque del desarrollo de Sen, vamos a considerar cuáles son los principios y valores fundamentales de la responsabilidad ética de los actores del desarrollo. Dado que el lenguaje de la libertad es algo central en la ética, resulta fundamental para cual-

quier consideración rigurosa del ejercicio de la responsabilidad moral por parte de los actores del desarrollo.

Hay dos maneras de pensar en la libertad desde una perspectiva ética. Una es un enfoque negativo de la libertad. Se trata de la idea de libertad en el sentido de libertad de la dominación. Según esta idea, el ejercicio de la libertad implica la imagen de romper las cadenas de la esclavitud, de estar determinados por otros. Para algunos de los que sostienen este punto de vista, libertad significa hacer lo que a uno le plazca. Otra forma más positiva de pensar en la libertad, que es la que seguimos en esta discusión, es la visión de la libertad como un acto positivo de autodeterminación moral, mediante el cual una persona puede tomar más plenamente conciencia del potencial humano, con el fin de superar las barreras que la separan de la libertad, tanto dentro de sí, como en lo que la rodea. Kenneth Melchin, un canadiense especialista en ética, lo plantea de la manera siguiente: "El rasgo central de esta idea de libertad es nuestra capacidad de realizar actos con sentido moral, en los cuales podemos comparar situaciones, planear y evaluar cursos de acción y comenzar a actuar en ellos" (Melchin, 1998:74).

Esta visión ética de la libertad es complementaria del enfoque de Sen. Para Sen, cualquiera que participe en el proceso de desarrollo tiene capacidad para la libertad y por ende para el desarrollo, la expansión de la libertad. En realidad, todos los actores del desarrollo tienen la capacidad no sólo de acrecentar las libertades sociales políticas y culturales, sino también de aumentar las libertades económicas, de las que forman parte integral las libertades sociales, políticas y culturales.

Podemos aclarar aún más la visión de Sen del significado positivo de la libertad, si consideramos la distinción que algunos especialistas en estética han establecido entre la libertad esencial y la libertad efectiva. La libertad esencial es la capacidad de ejercer control sobre nuestras propias acciones mediante nuestra responsabilidad moral. La liber-

tad efectiva es el ejercicio de esa capacidad, pero restringida por una serie de condiciones históricas, tales como nuestras propias habilidades, sentimientos, condiciones de vida social, espiritual y material, etcétera.[2] Para Sen la clave para entender el desarrollo es la noción de libertad vista como libertad efectiva. Así, tenemos una base filosófica sólida para discutir los principios y valores de la responsabilidad ética de actores del desarrollo.

Según Sen, la expansión de la libertad efectiva de la gente "es vista a la vez: 1) como *el fin primordial* y 2) *el medio básico* del desarrollo" (Sen, 1999:36). La libertad es a la vez un medio y un fin. Es el bien a lograr y al mismo tiempo el camino para hacerlo. Por ende, es a la vez constitutivo del desarrollo como meta, y al mismo tiempo instrumental en el proceso de desarrollo. Uno puede lograr la expansión de su libertad, únicamente mediante el ejercicio de la libertad.

Si bien la libertad efectiva es ejercida por cada persona, sin embargo, es fundamentalmente social y de relación. El aumento de la libertad de una persona puede acrecentar o disminuir la libertad efectiva de otros. Cuando la libertad aumenta a costa de la libertad de otros, ese acto reduce la amplitud de las libertades efectivas de la comunidad en su totalidad y de las personas que la constituyen. Por consiguiente, la libertad es ininteligible cuando es considerada aisladamente, como si se tratara de una meta de cualquier agente individual o de cualquier grupo de agentes con intereses similares. Más bien, la libertad forma parte de un conjunto de relaciones institucionalizadas u ordenadas. La libertad efectiva es un bien de la comunidad y a la vez un bien individual de las personas. La expansión de la libertad de cualquier grupo de intereses depende en definitiva de otros grupos de actores del desarrollo, con los cuales constituye un todo en fun-

[2] Acerca de esta distinción, véase Morelli, 1990:226-234.

cionamiento. Como veremos más adelante, este entendimiento nos ayuda a comprender las formas en que los actores del desarrollo pueden ejercer una responsabilidad ética.

Pasemos ahora a una pregunta que va más allá. ¿Cuál es el principio ético que entra en juego en este enfoque del desarrollo que considera a la libertad como una meta y al mismo tiempo como un medio? En nuestra opinión se trata del valor del "bien común". En la tradición filosófica clásica occidental, el bien común es el bien de toda la comunidad, considerada precisamente como un todo en funcionamiento. Antes de que surgiera la mente moderna, el bien común era entendido en función de una cosmología, en la que la sociedad era regulada por costumbres establecidas y ordenada de manera jerárquica.

En la sociedad moderna, la gente tiene la libertad de definir su propia identidad y sus propios proyectos de vida. Debido a ello, el bien común se transforma en una noción dinámica. Es el bien que la gente construye y sostiene en común con los demás, mediante su ejercicio de la responsabilidad ética frente a la economía en su totalidad y frente a la sociedad. Una manera de expresar esto es diciendo que el bien común "abarca la suma total de las condiciones de la vida social, por medio de la cual los hombres pueden lograr su propia perfección integral de manera más completa y más fácil".[3] Cabe notar que esta visión del bien común es bastante complementaria del enfoque del desarrollo de Sen.

La participación de los actores del desarrollo en la concepción de su bien común se transforma en un corolario del bien común y en un sello distintivo de la sociedad moderna. La participación no solamente es esencial para construir el bien común como lo haría una libre empresa de una sociedad, sino que constituye también parte esencial del sostenimiento de ese bien. En el contexto de la economía global actual en que está inscripto el proceso de desarrollo, el bien común logrado por generaciones ante-

riores puede ser sostenido. El rápido cambio y la interdependencia creciente de economía y las sociedades pueden a la vez ampliar y profundizar la participación mutua, como requerimiento interno tanto para el desarrollo como para el bien común.

Pero a la vez, el bien común construido sólo desde poco tiempo atrás puede verse socavado. La desigualdad económica creciente entre las naciones y dentro de las naciones puede crear una distancia aún mayor entre los actores del desarrollo. La distribución desigual de la riqueza y el ingreso en América Latina puede hacer que a los actores del desarrollo les resulte cada vez más difícil trabajar conjuntamente por el bien común. Puede incluso socavar su compromiso de seguir trabajando juntos.

Así, en el proceso de desarrollo el valor o el principio ético que puede guiar el conocimiento y la toma de decisión de los actores del desarrollo, incluye el bien común, pero va además más allá del mismo. Se trata del principio ético de *solidaridad: un compromiso sostenido con el bien común.*

Solidaridad implica superar las divisiones entre los grupos de intereses. Cuando los actores del desarrollo toman decisiones conformes al valor ético de la solidaridad, trascienden los límites de sus propios intereses y buscan entender el bien que los demás buscan. Este tipo de actitud los lleva a asumir la responsabilidad del proceso de desarrollo y a participar conjuntamente con otros actores en las decisiones que influyen en el curso de la economía y la sociedad. Solidaridad en acción es colaboración.[4]

En el contexto de la presente discusión, la solidaridad en acción es colaboración entre los actores del desarrollo. Volveremos a este aspecto del principio ético de la solidaridad en la tercera parte de este artículo. Pero primero de-

[3] Papa Juan XXIII, *Mater et Magistra*, párrafo 65.

[4] Véase Juan Pablo II, *Solicitudo Rei Socialis* (Encíclica sobre temas sociales), párrafo 39.

bemos abordar una discusión acerca de quiénes son los actores, cómo funcionan y cuál es el bien que buscan.

Actores del desarrollo, sus roles y sus intereses

¿Quiénes son los actores del desarrollo? ¿Son individuos o instituciones? ¿Son aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza? No existen respuestas sencillas o definitivas a estas preguntas acerca de su identidad. Las clasificaciones pueden variar. A la luz del enfoque del desarrollo y de la ética que estamos tratando, podemos comenzar estrechando el campo de los jugadores, proponiendo las tesis siguientes acerca de la identidad de los jugadores del desarrollo. Las consideraciones que siguen intentan servir de punto de partida para entablar la discusión y aclaración.

Cuando utilizamos el término "actores" nos referimos al rol de las personas como jugadores activos en el proceso de desarrollo. La palabra agente está relacionada con la capacidad para la actividad. Cuando nos referimos a los actores del desarrollo como agentes, estamos poniendo de relieve su capacidad de asumir responsabilidades en la vida, de tomar decisiones que conduzcan a la acción y a logros. En tanto esto realza su rol activo, no disminuye su rol pasivo, el ser receptores de beneficios que puedan acrecentar su bienestar o de perjuicios que podrían reducirlo.

Amartya Sen nos brinda la base para una mayor comprensión de los roles de los actores del desarrollo, al establecer una distinción entre lo que él denomina el "aspecto del bienestar" y el "aspecto de agente" de una persona. Y continúa diciendo que la búsqueda de una persona como actor puede ir bastante más allá de la de su propio bienestar.

> "En primer lugar debemos establecer una distinción entre el 'aspecto de bienestar' y el 'aspecto de agente' de una perso-

na. El primero cubre los logros y oportunidades de la persona en el contexto de sus ventajas personales, mientras que el segundo va más allá y examina los logros y oportunidades también en función de otros objetivos y valores, que van posiblemente bastante más allá del bienestar personal" (Sen, 1987:59).

Los actores del desarrollo no están limitados a un tipo de racionalidad que persigue su propio interés excluyendo todo lo demás. Conforme a lo que Amartya Sen denomina la visión de la motivación "relacionada con la ética", "el tratar de hacer lo mejor para lograr lo que a uno le gustaría, puede formar parte de la racionalidad, y esto puede incluir la promoción de metas desinteresadas que podemos valorar y desear alcanzar" (Sen, 1987:15).

Al mismo tiempo, los actores del desarrollo realizan funciones específicas en la economía y la sociedad, de acuerdo a la manera en que viven, la forma en que utilizan su tiempo libre y conciben su vida, mediante otras formas básicas de comunicación y acción. Lo hacen de acuerdo a preocupaciones e intereses profundamente arraigados, que son los que los motivan. Por consiguiente, la racionalidad de los actores del desarrollo, los patrones básicos de razonamiento que caracterizan su conocimiento y su acción, incluyen los intereses y motivaciones económicas, pero no excluyen otras motivaciones.

Habiendo aclarado lo que queremos decir cuando hablamos de actores del desarrollo, podemos ahora establecer una lista de algunos de los actores significativos. Cualquier sociedad, como un todo en funcionamiento, con su ecología, sus arreglos políticos y sus culturas puede dividirse en tres tipos fundamentales de actividad: 1) las actividades económicas o de negocios, 2) las actividades sociales, a través de formas variadas de asociación libre, y 3) las actividades públicas o de gobierno, que realizan las funciones del Estado.

Con el fin de simplificar, las denominaciones que le da-

mos a los tres conjuntos siguientes de actores corresponden a los tres tipos de actividades mencionadas anteriormente. Hay gente responsable del desarrollo por sus actividades en el campo económico, la sociedad civil y el gobierno. La lista ha sido elaborada para la discusión acerca de cómo podrían agruparse los actores, para que pudieran compartir información significativa sobre su contribución al proceso de desarrollo. Estas clasificaciones no son ni exhaustivas ni definitivas.

En cualquier país se pueden encontrar las siguientes:

1. Actores en la economía

Actores del desarrollo que podrían ser clasificados como tales de acuerdo a sus actividades económicas:

- trabajadores urbanos;
- trabajadores agrícolas;
- microempresarios y otros trabajadores independientes del sector informal;
- personas de agencias de microcrédito y prestamistas locales;
- gente con pequeñas o medianas empresas nacionales;
- gente de grandes empresas nacionales;
- gente de empresas nacionales que realizan transacciones internacionales (exportación, importación);
- personas nativas de empresas transnacionales;
- proveedores de servicios privados (propietarios, gerentes, empleados, autoempleados);
- pequeños o medianos comerciantes del sector alimentario;
- pequeños y medianos granjeros;
- grandes granjeros nacionales;
- grandes granjeros que realizan transacciones internacionales (exportación, importación);
- banqueros y empleados de banco;

- mucamas, conserjes, lavaplatos, y empleados en tareas humildes;
- gente de agencias de ahorro y crédito;
- inversores transnacionales extranjeros en mercados financieros;
- inversores transnacionales extranjeros en la producción y servicios;
- representantes de instituciones internacionales de financiamiento y desarrollo;
- corporaciones privadas de desarrollo;
- gente que trabaja en el cine, la música, la televisión y las industrias del arte.

2. Actores de la sociedad civil

Los actores del desarrollo son aquellos que participan como ciudadanos en actividades que realizan a través de diferentes formas de libre asociación en la sociedad civil. Pueden ser:

- miembros de clubes deportivos locales o nacionales (fútbol, béisbol, caza, etcétera);
- educadores (profesores, asistentes de profesores, administradores) y estudiantes;
- miembros de clubes de servicio (Rotary, Kiwanis, etcétera);
- bomberos voluntarios y actividades de ese tipo;
- miembros de familias;
- miembros de iglesias, sacerdotes de parroquias, rabinos, pastores, trabajadores de iglesias;
- miembros de organizaciones no gubernamentales (ONG);
- miembros de organizaciones no gubernamentales internacionales;
- miembros de partidos políticos;
- miembros de sindicatos;
- miembros de asociaciones culturales;
- miembros de asociaciones étnicas;

- miembros de cámaras de comercio;
- miembros de organizaciones privadas de voluntarios;
- medios de asociaciones de prensa y de otros grupos de medios de comunicación.

3. Actores en el gobierno e instituciones públicas

Los actores del desarrollo son aquellos que pasan la mayor parte de sus días trabajando en actividades públicas o de gobierno, correspondientes a funciones del Estado (nacional, regional o local). Todos aquellos cuyos salarios son pagados con dinero recogido de los impuestos, por ejemplo:

- personas de los sectores judicial, legislativo y ejecutivo de gobiernos centrales, estatales y locales;
- personas designadas por el gobierno en organizaciones comerciales, de desarrollo y financieras;
- personas designadas por el gobierno en puestos en el extranjero;
- personas de agencias nacionales, estatales y locales que llevan a cabo servicios relacionados con el gobierno;
- personas que dirigen y trabajan en diferentes servicios sociales pagados por el gobierno;
- personas en actividades y grupos patrocinados por el gobierno.

Aclaraciones

Para la investigación y debate regional ulterior sobre la manera de fomentar la responsabilidad ética de actores del desarrollo, tales como los que hemos enumerado anteriormente, debemos hacer ciertas aclaraciones. Las ocho propuestas siguientes sirven para concentrar la discusión y permiten que el debate sea más práctico.

1. La mayor parte de los actores del desarrollo son actores institucionales, debido a que el bien particular de cada individuo depende normalmente de las estructuras institucionales de cooperación, que hacen posible ese bien específico. El término "actor institucional", tal como es usado aquí, se refiere a aquellos cuyo modo de ganarse la vida y, por consiguiente, sus intereses y motivaciones, son similares a otros que realizan actividades sociales, económicas, culturales, religiosas o políticas del mismo tipo. Los actores de la lista anterior pueden ser considerados actores institucionales, en el sentido de que realizan funciones similares en la sociedad y comparten los mismos intereses económicos, sociales o públicos específicos. Hay un carácter común en sus patrones de decisión, sus elecciones y acciones, que corresponden a esas funciones e intereses.

2. Los actores del desarrollo pueden ser personas que no estén ligadas a una institución, en el sentido descripto anteriormente, pero cuyas actividades pueden ser clasificadas como similares a las de aquellos cuyo modo de ganarse la vida está relacionado con alguna institución.

3. Un mismo actor del desarrollo puede "pertenecer" a varios conjuntos de actores institucionales. Un agente de desarrollo puede ser un jugador institucional, en lo que respecta a sus actividades económicas, familiares, religiosas, etcétera.

4. El nivel de ingreso no constituye una categoría en la cual puedan clasificarse adecuadamente los actores del desarrollo, dado que no corresponde a una función concreta llevada a cabo en la economía, la sociedad civil o el gobierno. Si bien los intereses y motivaciones pueden analizarse en relación al nivel de ingreso, no constituyen una base para la clasificación de actores como contribuyentes al proceso del desarrollo por las funciones que llevan a cabo.

5. Es importante no excluir a los pobres como agentes del desarrollo. Pero no se los clasifica en base a la pobreza, sino sólo como actores del desarrollo, conforme a las actividades en las cuales participan como agentes. No constituyen un conjunto de actores del desarrollo en virtud de sus carencias, que están relacionadas con variables tales como el desempleo, problemas de salud, falta de educación y exclusión social.

6. Los que padecen pobreza y privaciones participan en muchas actividades: actividades de supervivencia, actividades sociales, actividades religiosas y similares. Además, hay muchos casos en que aquellos que viven por debajo de la línea de pobreza tienen el potencial para ser actores del desarrollo, en virtud del hecho de que son, junto con otros, receptores de asistencia de emergencia. En esos casos, tienen la capacidad de actuar como agentes que organizan la forma en que reciben la ayuda.

7. Las mujeres pueden ser activos agentes de cambio. Pueden ser actores del desarrollo debido a su género, además de las funciones que realizan en la economía y la sociedad. En sus esfuerzos por asumir la responsabilidad del mundo en el que viven, extendiendo los límites de su libertad como mujeres, son promotoras de transformación social y cultural. En ese sentido, las mujeres pueden ser clasificadas como realizadoras de una única función en el proceso de desarrollo, basada en el género.

8. Así como el género puede constituir la base para que las personas se transformen en actores del desarrollo, lo mismo ocurre con la edad. Los jóvenes pueden ser actores del desarrollo llevando a cabo la función específica de portadores de cambios culturales exclusivos de la cultura joven, en un mundo globalizante.

9. La identidad indígena puede también ser una base para clasificar a algunas personas como actores del desarro-

llo. En la medida en que la gente pueda definir y ejercer una influencia sobre los valores de la sociedad en general, mediante prácticas culturales específicas relacionadas con la identidad indígena, puede contribuir funcionalmente al proceso de desarrollo. Ya algunos lo hacen, al pertenecer a grupos y asociaciones que representan a los valores culturales y religiosos indígenas en la sociedad civil.

Hemos considerado cuáles son los actores de acuerdo a clasificaciones que buscan respetar sus roles, así como sus intereses y valores correspondientes. Ahora vamos a pasar al tema de cómo pueden trabajar los actores del desarrollo en forma conjunta para lograr el bien común del desarrollo como libertad.

Sinceridad, apertura y colaboración entre los actores del desarrollo

Llevar adelante un proceso de desarrollo de una manera responsable desde el punto de vista ético requiere apertura, sinceridad y colaboración entre los actores. La sinceridad es indispensable para desarrollar una libertad efectiva. "La verdad te hará libre." Las antiguas tradiciones filosóficas relacionadas con el cristianismo han afirmado que las relaciones basadas en la mentira no permiten ampliar la libertad de las personas.

El descubrimiento del lazo existente entre la libertad y la verdad sólo surgió recientemente en las sociedades, al deshacerse del colonialismo, la esclavitud y el engaño impuesto. Por ejemplo, surgió lo que Vaclav Havel llama una "cultura paralela", que existió en la sociedad checa antes de la transición hacia la democracia (Havel, 1989:127). En los últimos tiempos, las sociedades han establecido también comisiones nacionales de la verdad, de manera de acrecentar la libertad, tanto de aquellos que proclaman ser víctimas como de los que se dice han perpetrado crímenes

odiosos contra la humanidad. Podría resultar útil considerar los procedimientos seguidos por estas comisiones. Una de las tareas principales de las comisiones de la verdad es la de averiguar la verdad. Esa tarea requiere a la vez la colaboración de la gente para reunir información, la presentación de informes con datos confiables, el análisis cuidadoso de situaciones concretas y juicios precisos desde el punto de vista técnico, así como moralmente sanos. Para que esos juicios se transformen en un descubrimiento colectivo de la verdad, se debe respetar la libertad y diversidad de todos los actores que estén en posiciones encontradas, y comprometerlos en forma simultánea. La verdad, al igual que la libertad, es esencialmente social.

Los procedimientos utilizados por las comisiones de la verdad pueden arrojar luz sobre la manera en que se podría trabajar en el proceso de desarrollo. En las sociedades pluralistas, las decisiones referidas a la verdad del funcionamiento del proceso de desarrollo requieren que todos los actores participen en el proceso. La participación éticamente responsable en el proceso es posible cuando los datos que se presentan acerca de los actores son confiables, reflejan su experiencia, y son claramente comprendidos por los demás actores. Omitir datos u ofrecer datos no confiables puede conducir a políticas de desarrollo erróneas, a mentiras y violaciones de los derechos humanos.

Una de las principales características de todo el proceso de la comisión de la verdad es su apertura; esa misma condición es necesaria para lograr una economía sana y moralmente responsable. Joseph Stiglitz, ex economista jefe y vicepresidente del Banco Mundial, subraya la importancia de que exista apertura entre los que elaboran las políticas económicas. Esto se aplica también a los responsables de la forma del proceso de desarrollo en cualquier país. Refiriéndose a ciertas decisiones históricas tomadas por economistas en el Fondo Monetario Internacional, Stiglitz señala:

> "Pero las malas economías no eran sino un síntoma del problema real: el secreto. La gente inteligente tiene más posibilidades de hacer cosas estúpidas, cuando se cierra a las críticas y consejos externos. Si hay algo que aprendí en el gobierno, es que el ser abierto resulta lo más esencial en aquellos campos en donde parecería que lo más importante fuera la pericia" (Stiglitz, 2000:60).

Otra característica de las comisiones de la verdad que permite aclarar el proceso del desarrollo es la inclusión de todos los actores, como una cuestión de justicia. Una vez más, Amartya Sen considera que uno de los requerimientos en la economía es la relación entre libertad y justicia, cuando subraya la importancia fundamental de lo que él denomina "las bases de información" para llegar a los juicios de evaluación. Sen se refiere a bases de información tales como: "la información requerida para emitir juicios utilizando este enfoque, y –no menos importante– la información que se 'omite', en este enfoque, desde el rol directo de evaluación" (Sen, 1999:56).

Sen prosigue señalando que se omite información pertinente cuando el enfoque que se toma es quizás insensible a ella. En el proceso de desarrollo, cada uno de los actores del desarrollo posee información pertinente para su capacidad de funcionar libremente. Si esa información es omitida del conjunto de datos utilizado por los que elaboran las políticas, el proceso de desarrollo puede terminar excluyendo sistemáticamente información vital para aquellos actores cuyas funciones y valores no fueron tomados en consideración.

Las sociedades en las que prevalece el sistema de libre empresa tratan de que nadie quede excluido de la posibilidad de tomar iniciativas y de emprender nuevos proyectos. Establecen todos los medios necesarios para apoyar y fomentar acuerdos sociales que permitan que los individuos se sientan libres de imaginar qué hacer, dentro de una gama de posibilidades, y si deciden seguir adelante, asumen personalmente el riesgo de hacerlo.

Sin embargo, la integridad del proceso de desarrollo en un sistema de libre empresa requiere que se mantengan las condiciones de libre empresa. Jane Jacobs aclara esto al decir "Si ciertas categorías de personas que realizan ciertos tipos de trabajo específicos, no pueden utilizar esos tipos de trabajo como bases para el desarrollo, es improbable que alguna otra persona en esa economía vaya a hacerlo" (Jacobs, 2000:33). Esto significa que el proceso de desarrollo se ve bloqueado cuando se le impide a una parte de la población ejercer la creatividad y la iniciativa económica, debido a la discriminación relacionada con el género, raza, casta, religión, clase social, ideología y demás.

Las condiciones básicas para el desarrollo de la libertad pueden ser restauradas mediante el diseño de mecanismos de colaboración entre los actores del desarrollo y de producción de información para los elaboradores de políticas. Se debe estructurar la colaboración entre los actores del desarrollo para que estos puedan comunicar datos pertinentes sobre el desarrollo, presentados de manera confiable, para que puedan ser entendidos acertadamente e integrados funcionalmente a la "base de información" más amplia. Este tipo de participación en el discurso público requiere el diseño de mecanismos institucionales que permitan que tanto la retroalimentación positiva como la negativa circule entre ellos, así como entre otros actores del desarrollo.

Finalmente, las condiciones básicas para acrecentar la libertad pueden establecerse únicamente cuando los valores culturales y el reconocimiento de la diversidad dentro de las diferentes culturas forman parte de la conversación entre los actores del desarrollo. Los valores culturales representan un papel fundamental en la manera en que una generación transmite los significados y valores de esas formas de vida a la generación siguiente. Los actores del desarrollo apoyan o cambian, respetan o desdeñan valores culturales a través de lo que eligen. En América Latina y el Caribe, al igual que en muchas otras regiones del mundo,

la religión constituye una de las fuerzas fundamentales que modela la cultura. Según Dennis Goulet, especialista en ética del desarrollo, "tanto en países ricos como pobres, un coro creciente de voces proclama que no es posible alcanzar un desarrollo humano completo, sin tomar en consideración los valores religiosos esenciales" (Goulet, 1996:226). Por consiguiente, los que representan al judaísmo, cristianismo y otros credos son actores clave del desarrollo, y su espacio en cualquier discusión sobre la responsabilidad ética en las vidas de los actores del desarrollo no puede ser minimizado.

Comentarios de conclusión

Si carece de un pilar filosófico y ético adecuado, la economía se transforma en la caparazón gastada de lo que podría ser y su enfoque del desarrollo puede resultar más dañino que benéfico. Al mismo tiempo, si los filósofos y los especialistas en ética no adquieren un mayor conocimiento del funcionamiento del proceso de desarrollo, sus consejos éticos podrían reducirse a trivialidades huecas.

Este artículo ha abordado los fundamentos de la responsabilidad ética de los actores del desarrollo. Ha logrado su propósito en la medida en que ha sembrado las semillas para una ulterior investigación y diálogo sobre la región latinoamericana y caribeña, en el Banco Interamericano de Desarrollo. El trabajo de Amartya Sen sobre el desarrollo considerado como ampliación de la libertad, ha constituido la base de un enfoque del desarrollo que puede dirigirse de una manera más efectiva a las aspiraciones humanas de todos los latinoamericanos y caribeños.

Los principios éticos del bien común, la solidaridad y la participación han ayudado a darle mayor peso al significado de la responsabilidad ética en el contexto del desarrollo. El papel de los actores del desarrollo ha tomado dimensiones específicas a la luz de los principios prácticos

de la apertura, y la colaboración en la búsqueda de la verdad. En una palabra, este artículo es un punto de partida para la discusión sobre los fundamentos de la responsabilidad ética, correspondientes a las exigencias del contexto contemporáneo de libre empresa y pluralismo cultural en América Latina y el Caribe.

Bibliografía

The Collected Works of Bernard Lonergan, Toronto, University of Toronto Press, 1990.

Understanding and Being, vol. 5 (eds. E.A. Morelli, et al.); *Macroeconomic Dynamics: An Essay in Circulation Analysis,* vol.15 (eds. Frederick G. Lawrence, Patrick H. Byrne and Charles C. Hefling, Jr.).

Goulet, Dennis: "Development: Historical Taks or Opening to Transcendence?", *Cross Currents* 46, verano de 1996.

Havel, Vaclav: *Living in Truth*, Londres, Faber and Faber, 1989.

Jacobs, Jane: *Nature of Economies*, Nueva York, The Modern Library, 2000.

Melchin, Kenneth: *Living With Other People,* Collegeville, Novalis Press, 1998.

Papa Juan XXIII: *Mater et Magistra*.

Papa Juan Pablo II: *Solicitudo Rei Socialis,* Encíclica sobre temas sociales.

Sen, Amartya: *Development As Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopff, 1999.

———: *On Ethics and Economics*, Oxford, Blackwell, 1987.

Stiglitz, Joseph: "What I Learned at the World Economic Crisis. The Insider", *The New Republic,* 17 y 24 de abril de 2000.

Ética internacional del desarrollo: fuentes, acuerdos, controversias y agenda

David A. Crocker

La Ética del Desarrollo es una reflexión sobre los fines y medios que acompañan a los cambios socioeconómicos en los países y regiones pobres. Sus distintas fuentes son: la crítica a las estrategias del desarrollo usadas por el colonialismo y la segunda pos-guerra mundial; los escritos de Dennis Goulet; los debates filosóficos angloamericanos sobre la ética del alivio del hambre; y las aproximaciones teóricas sobre el desarrollo de Paul Streeten y de Amartya Sen. Los especialistas en Ética del Desarrollo coinciden en considerar que la dimensión moral de la teoría y la práctica del desarrollo es tan importante como los componentes científicos y políticos. Lo que frecuentemente es llamado "desarrollo" –crecimiento económico, por ejemplo– puede ser malo para la gente, las comunidades y el ambiente. Por ello, el proceso de desarrollo debe ser reconcebido como un cambio beneficioso, específicamente orientado hacia el alivio de la miseria humana y de la degradación ambiental en los países pobres. Los especialistas en Ética del Desarrollo no están aún de acuerdo acerca de si su reflexión ética, más allá de la ayuda para el desarrollo, debe extenderse a la miseria en los países ricos o a otros aspectos de la relación Norte-Sur. Otras controversias no resueltas se refieren al estatus y al contenido de las normas sustantivas del desarrollo. Finalmente, tampoco hay un criterio único acerca de cómo deberían ser distribuidos los beneficios y las responsabilidades entre los países.

Naturaleza de la Ética del Desarrollo

Los responsables nacionales de formular políticas, los gerentes de proyectos, las comunidades de base y los donantes de fondos para la ayuda internacional implicados en el desarrollo de los países pobres, frecuentemente confrontan cuestiones morales en su trabajo. Los estudiosos del Desarrollo reconocen que las teorías económicas y sociales científicas sobre el "desarrollo" y el "subdesarrollo" tienen componentes éticos así como empíricos y políticos. Los filósofos del Desarrollo y otros especialistas en Ética formulan principios éticos relevantes para el cambio social en los países pobres, analizan y evalúan las dimensiones morales de las teorías del desarrollo y persiguen resolver los dilemas morales planteados por las políticas y la práctica del desarrollo: ¿en qué dirección y por cuáles medios debería una sociedad "desarrollarse"?, ¿quién es moralmente responsable del cambio beneficioso?, ¿cuáles son las obligaciones, en caso de que existan, de las sociedades ricas (y sus ciudadanos) hacia las sociedades pobres?

Fuentes

Existen distintas fuentes para la evaluación moral de la teoría y práctica del desarrollo. Primero, comenzando en 1940, activistas y críticos sociales –tales como Gandhi en India, Raúl Prebisch en América Latina y Franz Fanon en África– criticaron el desarrollo económico colonial y/u ortodoxo. Segundo, desde comienzos de los sesenta, el norteamericano Dennis Goulet, influenciado por el economista francés Louis-Joseph Lebret y científicos sociales tales como Gunner Myrdal, argumentaron que "el desarrollo necesita ser redefinido, desmitificado y arrojado al ruedo del debate moral" (Goulet, 1971:xix). Enmarcado en su formación en filosofía continental, ciencia política y planificación social así como en su experiencia en numerosos

proyectos de base en países pobres, Goulet fue un pionero en encarar "las cuestiones éticas y los valores planteados por la teoría, la planificación y la práctica del desarrollo". Una de las lecciones más importantes enseñadas por Goulet en esos estudios llamados *La elección cruel: Un nuevo concepto en la Teoría del Desarrollo* (1971), es que lo que el así llamado "desarrollo" adeuda a sus costos de sufrimiento humano y pérdida de significado, puede equivaler a "anti-desarrollo" (cf. Berger, 1974).

Una tercera fuente de la Ética del Desarrollo es el esfuerzo de los filósofos morales angloamericanos por profundizar y expandir el debate filosófico sobre el alivio del hambre y la ayuda alimentaria. A comienzos de los setenta, frecuentemente en respuesta al argumento utilitarista de Peter Singer sobre el alivio del hambre y a la "ética salvavidas" de Garrett Hardin, muchos filósofos discutieron si las naciones prósperas (y sus ciudadanos) tienen obligaciones morales de ayudar a la gente que sufre hambre en los países pobres y, en caso afirmativo, cuál es la naturaleza, las bases y la extensión de esas obligaciones (véase Aiken y LaFollette, 1976). A comienzos de los ochenta, sin embargo, filósofos morales, tales como Nigel Dower, Onora O'Neill y Jerome Segal, han llegado a coincidir con esos especialistas del desarrollo, quienes por muchos años han creído que el alivio del hambre y la ayuda alimentaria eran sólo una parte de la solución de los problemas del hambre, la pobreza, el subdesarrollo y la injusticia internacional. Lo que se necesita, según estos filósofos, no es sencillamente una ética de la ayuda sino una ética del desarrollo del Tercer Mundo más comprehensiva, más informada empíricamente y más relevante en cuanto a sus políticas. El tipo de ayuda y las relaciones Norte-Sur que se requieren, dependerán de cómo (y cuán bien) sea entendido el desarrollo.

Una cuarta fuente de la Ética del Desarrollo es el trabajo de Paul Streeten y Amartya Sen. Ambos economistas han tratado las causas de la desigualdad de la economía global, el hambre y el subdesarrollo, y han atacado estos

problemas, entre otras cosas, con una concepción del desarrollo explícitamente formulada en términos de principios éticos. Basándose en la estrategia de las "necesidades humanas básicas" de Streeten, Sen argumenta que el desarrollo debe ser definitivamente entendido, no como crecimiento económico, industrialización y modernización, los cuales, cuando mucho, son medios (y muchas veces, no medios muy buenos), sino como la expansión de las "capacidades y los funcionamientos valiosos" de la gente: "qué puede o no puede hacer la gente, por ejemplo, si pueden tener una larga vida, escapar de la morbilidad evitable, estar bien nutridos, ser capaces de leer, escribir y comunicarse, tomar parte en los propósitos literarios y científicos, y así sucesivamente" (Sen, 1984:497; véase Nussbaum y Sen, 1993; Sen, 1999).

Estas cuatro fuentes han ejercido especial influencia en el trabajo de los especialistas en Ética del Desarrollo angloamericanos. Los aportes realizados por especialistas latinoamericanos, asiáticos, africanos o no anglo-europeos se basan en tradiciones filosóficas y morales propias de sus contextos culturales. Véanse, por ejemplo, los escritos de Luis Camacho (Costa Rica), Gotfrey Gunatilleke (Sri Lanka), y Kwame Gyekye (Ghana).

Áreas de consenso

Aunque difieren en varias materias, los especialistas en Ética del Desarrollo muestran un amplio consenso sobre los compromisos que rigen su misión, las cuestiones que se plantean y la falta de razonabilidad de ciertas respuestas. Los especialistas en Ética del Desarrollo se hacen con frecuencia las siguientes preguntas relacionadas entre sí:

- ¿Qué debe tenerse por (buen) desarrollo?
- ¿Debemos continuar usando el concepto de desarrollo en lugar de, por ejemplo, "progreso", "transformación",

"liberación", o "alternativas posmodernas al desarrollo" (Escobar, 1995)?

- ¿Cuáles deben ser los fines y estrategias económicas, políticas, sociales, y culturales básicos de una sociedad, y qué principios deben regir su selección?
- ¿Qué asuntos morales surgen en el diseño y la práctica de las políticas de desarrollo y cómo deben ser resueltas?
- ¿Cómo deben concebirse los costos y los beneficios del desarrollo y cómo deben ser distribuidos?
- ¿Quién o qué debe tenerse por responsable en forjar el desarrollo? ¿El gobierno de una nación, la sociedad civil o el mercado? ¿Qué rol –si existiera alguno– deberían cumplir las naciones prósperas, las instituciones internacionales, las asociaciones no gubernamentales y los individuos, en el auto-desarrollo de los países pobres?
- ¿Cuáles son las virtudes (y vicios) de ciudadanos y de burócratas?
- ¿Cuáles son los más serios impedimentos locales, nacionales e internacionales para el buen desarrollo?
- ¿Hasta qué punto –en tal caso– el escepticismo moral, el relativismo moral, la soberanía nacional y el realismo político plantean un desafío a esta indagación ética que cruza fronteras?
- ¿Quién debe decidir estas cuestiones y por medio de qué métodos?

Además de aceptar la importancia de estas cuestiones, la mayor parte de los especialistas en ética del desarrollo comparte ideas sobre su campo y los parámetros generales del desarrollo éticamente basado. Primero, los especialistas en ética del desarrollo sostienen que las prácticas y las teorías del desarrollo tienen dimensiones éticas y valorativas y pueden beneficiarse del análisis y la crítica ética.

Segundo, los especialistas en ética del desarrollo tienden a ver el desarrollo como un campo interdisciplinario

que tiene componentes teóricos y prácticos que se entretejen en varias formas. Por ello, los especialistas en ética del desarrollo apuntan no tan sólo a comprender el desarrollo, concebido generalmente como un cambio social deseable, sino también a argumentar y promover concepciones específicas sobre dicho cambio.

Tercero, aunque puedan entender los términos bajo distintas maneras, los especialistas en ética del desarrollo están comprometidos con el entendimiento y la reducción de la privación y la miseria humana en los países pobres y regiones pobres de países ricos.

Cuarto, existe un consenso acerca de que los proyectos de desarrollo y los donantes de ayuda deberían buscar estrategias en las que tanto el bienestar humano como un ambiente saludable, existan conjuntamente y se refuercen mutuamente (Engel y Engel, 1990).

Quinto, estos especialistas son conscientes de que lo que frecuentemente se llama "desarrollo" –por ejemplo, crecimiento económico– ha creado tantos problemas como los que ha resuelto. "Desarrollo" debe usarse descriptivamente tanto como normativamente. En sentido descriptivo, el "desarrollo" se identifica usualmente con el proceso de crecimiento económico, industrialización y modernización resultantes en una sociedad a partir del logro de un alto producto nacional bruto (per cápita). Así concebida, una sociedad "desarrollada" puede ser celebrada o criticada. En el sentido normativo, una sociedad desarrollada, que abarca pueblos, naciones y regiones, es aquella cuyas instituciones establecidas comprenden o se aproximan a lo que el proponente considera como fines valiosos –más precisamente, la superación de la privación económica, política y social–. Para evitar confusión, cuando se significa "desarrollo" en sentido normativo, el sustantivo es frecuentemente seguido por un adjetivo positivo tal como "bueno" o "éticamente justificado".

Una sexta área de concordancia es que la ética del desarrollo debe ser conducida en distintos niveles de genera-

lidad y especificidad. Así como los debates sobre el desarrollo se desenvuelven en distintos niveles de abstracción, también la ética del desarrollo debe evaluar: 1) los principios éticos básicos, 2) los fines del desarrollo y los modelos tales como "crecimiento económico", "crecimiento con equidad", "necesidades básicas" y, en los noventa, "desarrollo sostenible", "ajuste estructural" y "desarrollo humano" (Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas), y 3) instituciones y estrategias específicas.

Séptimo, la mayor parte de los especialistas de ética del desarrollo creen que su tarea debe ser internacional en un triple sentido: en cuanto que los especialistas comprometidos en esto provienen de varias naciones, incluyendo las pobres; por cuanto persiguen forjar un consenso internacional; y puesto que este consenso implica un compromiso con el alivio de la privación mundial.

Octavo, aunque muchos especialistas de ética del desarrollo sostienen que al menos algunos principios o procedimientos del desarrollo son relevantes para algunos países pobres, la mayor parte comparte que las estrategias del desarrollo deben ser contextualmente sensibles. Cuáles son los mejores medios –por ejemplo, el Estado benefactor, los mecanismos del mercado, la sociedad civil y sus híbridos– dependerá de la historia y el estado de cambio social de una sociedad así como de las fuerzas regionales y globales.

Noveno, esta flexibilidad sobre los modelos y las estrategias de desarrollo es compatible con el rechazo uniforme de cierto extremo. El buen desarrollo no es exclusivo; debe ofrecer y proteger los beneficios del desarrollo para todos en una sociedad, no importa su sexo, etnicidad, clase económica, o edad. Además, la mayor parte de los especialistas de ética del desarrollo repudiarán dos modelos: 1) la maximización del crecimiento económico dentro de una sociedad sin brindar atención directa a la conversión de la más grande opulencia en mejores condiciones de vida humana para sus miembros, lo que Sen y Jean Dréze llaman

"opulencia sin más", y 2) un igualitarismo autoritario en el cual las necesidades físicas son satisfechas a expensas de las libertades políticas.

Controversias y agenda

Además de estos puntos de acuerdo, existen algunas divisiones y asuntos no esclarecidos. Un primer asunto no resuelto se refiere al alcance de la Ética del Desarrollo. La Ética del Desarrollo se originó como "Ética del Desarrollo del Tercer Mundo". Existen buenas razones para suprimir –como una reliquia de la Guerra Fría– la tricotomía del "Primer-Segundo-Tercer Mundo". No existe consenso, sin embargo, acerca de si la ética del desarrollo debiera extenderse más allá de su preocupación central relativa a la evaluación de los fines y medios del desarrollo de las sociedades pobres.

Algunos argumentan que los especialistas en ética del desarrollo deberían criticar la privación humana dondequiera que ella exista. En este sentido, los países ricos, que también tienen problemas de pobreza, impotencia y alineación, son "subdesarrollados" y caen propiamente dentro del alcance de la ética del desarrollo. Quizás el modelo socioeconómico que el Norte está exportando al Sur resulta en el subdesarrollo de los dos. Otros argumentan que ya que los especialistas en ética del desarrollo tratan sobre las cuestiones de la responsabilidad de los países ricos y la justicia distributiva global, no deberían restringirse a la ayuda oficial para el desarrollo sino, también, deberían tratar el comercio internacional, los flujos de capitales, la migración, los pactos ambientales, la intervención militar y las respuestas a las violaciones de los derechos humanos cometidas por regímenes anteriores. El principal argumento contrario a extender los límites en estas direcciones, es que la ética del desarrollo se haría en consecuencia muy ambiciosa y difusa. Si la ética del desarrollo cre-

ciera para ser idéntica a toda la ética social o toda la ética internacional, el resultado sería una atención insuficiente a los problemas de la pobreza en los paises y regiones del mundo en desarrollo. Ambas partes están de acuerdo en que los especialistas en ética del desarrollo deberían evaluar varias clases de relaciones Norte-Sur (y Sur-Sur), y los efectos de las estructuras nacionales en la reducción de las desigualdades económicas y políticas y la miseria en los países y regiones pobres. Lo que no está resuelto, sin embargo, es si la ética del desarrollo debería tratar tópicos tales como la ética del comercio, de las intervenciones militares, y de las instituciones internacionales cuando no estén vinculados a problemas de desigualdad y miseria.

Los especialistas en ética del desarrollo también están divididos en torno al estatus de las normas morales que buscan justificar y aplicar. Han surgido tres posiciones: los Universalistas, tales como los utilitaristas y los kantianos, argumentan que los fines y principios del desarrollo son válidos para todas las sociedades. Los Particularistas, especialmente los comunitaristas o los relativistas posmodernos, responden que el universalismo encubre un etnocentrismo y un imperialismo cultural (Nórdico). Los Particularistas del Pro-desarrollo o bien evitan todos los principios universales o bien afirman solamente el principio *procedimental* que cada nación debería dibujar de acuerdo a sus propias tradiciones para decidir sobre su propia ética del desarrollo y su propio paso. (Los particularistas del anti-desarrollo refutan tanto el cambio proveniente de afuera como el razonamiento público sobre el cambio social, condenan todo discurso y práctica del desarrollo.) Una tercera aproximación –avanzada, por ejemplo, por Sen, Martha Nussbaum, Jonathan Glover, Seyla Benhabib y David Crocker (Nussbaum y Glover, 1995)– trata de evitar el enfrentamiento entre las primeras dos posiciones. Para este punto de vista, la ética del desarrollo debería forjar un consenso intercultural en el que la propia libertad de una sociedad para hacer elecciones de desarrollo fuese una entre la pluralidad

de normas fundamentales, las cuales fuesen de suficiente generalidad no sólo como para permitir sino también para requerir sensibilidad hacia las diferencias entre las sociedades.

Sigue una cuestión relativa al debate entre el universalismo y el particularismo: ¿hasta qué punto deberían los especialistas en Ética del Desarrollo proponer visiones comprometidas con una cierta concepción del bienestar o florecimiento humano, y cuán gruesa o extensa debería ser esta visión? Existe un *continuum* aquí: en un extremo, existe más compromiso hacia los valores de elección individual, la tolerancia de las diferencias y la deliberación pública sobre los fines y los medios de las sociedades; y, en el otro, existe más orientación normativa sobre la vida humana buena pero menor espacio para la elección individual y social.

Suponiendo que los principios del desarrollo debieran tener algún contenido sustantivo (más allá del principio procedimental que cada sociedad o persona debe decidir por sí misma), existen desacuerdos acerca de ese contenido. Suponiendo que el desarrollo de la sociedad concierne al desarrollo humano, ¿con qué categorías morales debería ser concebido este último? Las alternativas posibles para estas nociones morales fundamentales incluyen: utilidad (satisfacción de preferencias); bienes primarios sociales (Rawls), tales como ingreso; libertad negativa (Bauer); necesidades humanas básicas (Streeten); autonomía (O'Neill); capacidades y funcionamientos valiosos (Sen); y derechos. Aunque algunos piensan que una Ética del Desarrollo debería incluir más que uno de estos conceptos morales, los especialistas en ética del desarrollo difieren acerca de cuáles abrazar y cómo relacionarlos. Una alternativa sería trabajar un concepto de bienestar humano que combine, de un lado, un compromiso neo-kantiano hacia la autonomía y dignidad humana, el diálogo crítico y la deliberación pública y, del otro, creencias neo-aristotélicas sobre la importancia de la salud física y la participación so-

cial. Los deberes del desarrollo deben fluir desde la idea de que todos los humanos deben tener el derecho, al menos, de un mínimo nivel de bienestar.

Existe también un debate en curso sobre cómo los beneficios del desarrollo, los costos y las responsabilidades deberían ser distribuidos, por una parte, dentro de los países pobres y, por la otra, entre los países ricos y pobres. Los utilitaristas prescriben la simple agregación y maximización de las utilidades individuales. Los rawlsianos abogan por que el ingreso y la riqueza se maximice para los más desfavorecidos (individuos o naciones). Los libertarios sostienen que una sociedad debe garantizar ninguna otra forma de igualdad que la de igual libertad frente a la interferencia del gobierno o la de otra gente. Los proponentes de la ética de las capacidades defienden la responsabilidad gubernamental en capacitar a cada uno para ser protagonista y avanzar hacia un nivel de suficiencia con respecto a los funcionamientos valiosos.

Los especialistas en Ética del Desarrollo también difieren con respecto a si el desarrollo bueno de las sociedades debiera tener –como fin último– la promoción de valores más allá del bien humano presente y futuro. Algunos especialistas en Ética del Desarrollo adscriben a las comunidades humanas de distintas clases, por ejemplo, la familia, la nación o el grupo cultural, un valor igual o superior al bien de los seres humanos individuales. Otros argumentan que los individuos no humanos y las especies, así como las comunidades ecológicas, tienen un valor igual o superior al valor de los individuos humanos. Los comprometidos con el "ecodesarrollo" o "desarrollo sustentable" todavía no están de acuerdo sobre qué debería ser sustentado como un fin en sí mismo y qué debiera tenerse como un medio indispensable o meramente útil. Tampoco concuerdan sobre cómo superar los conflictos entre los valores intrínsecos.

Finalmente, no hay acuerdo sobre los papeles de expertos técnicos y la voluntad popular. Por una parte, las creencias de los ciudadanos pueden ser deformadas por

tradición y esfuerzos para ajustar a la miseria. Por otra parte, muchos especialistas afirman una perspectiva sobre el desarrollo que destaca a los ciudadanos como protagonistas. Por ejemplo, Sen dice:

> Con oportunidades adecuadas, los individuos pueden determinar su propio destino y se ayudan. Pueden ser vistos como receptores pasivos de programas astutos de desarrollo. Efectivamente, hay una razón para reconocer el papel positivo de la acción libre y sustentable, y más aún de la impaciencia constructiva (Sen, 1999).

La agenda de la ética del desarrollo es aplicar la sabiduría ética para fortalecer el bienestar humano y el desarrollo internacional, a través de un diálogo interdisciplinario e intercultural que profundice y extienda el consenso actual.

Bibliografía

Aiken, W. y H. LaFollette (comps.): *World Hunger and Moral Obligation*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1976.

———: *World Hunger and Morality*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall, 1996.

Aman, K. (comp.): *Ethical Principles for Development: Needs, Capacities or Rights?*, Upper Montclair, New Jersey, Institute for Critical Thinking, 1991.

Attfield, R. y B. Wilkins (comps.): *International Justice and the Third World*, Londres, Routledge, 1992.

Berger, P.: *Pyramids of Sacrifice: Political Ethics and Social Change*, Nueva York, Basic Books, 1974.

Camacho, L.: *Ciencia y tecnología en el subdesarrollo*, Cartago, Editorial Tecnológica de Costa Rica, 1993.

Crocker, D.A.: *Florecimiento humano y desarrollo internacional: La nueva ética de capacidades*, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1998.

———: "Toward Development Ethics", *World Development* 19, págs. 457-483, 1991.

Dower, N.: *World Ethics: The New Agenda*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 1998.

Engel, J.R. y J.G. Engel (comps.): *Ethics of Environment and Development: Global Challenge, International Response*, Tucson, University of Arizona Press, 1990.

Escobar, A.: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

Gasper, D.: "Development Ethics: An Emergent Field?", en R. Prendergast y F. Stewart (comps.): *Market Forces and World Development*, Londres, Macmillan y Nueva York, St. Martin's Press, 1994.

Goulet, D.: *The Cruel Choice: A New Concept in the Theory of Development*, Nueva York, Athenaeum, 1971.

———: *Ética del desarrollo: Guía teórica y práctica*, Madrid, IEPALA, 1999.

Gunatilleke, G., Neelen Tiruchelvam, y Radhika Coomaraswamy (comps.): *Ethical Dilemmas of Development in Asia*, Lexington, MA, Lexington Books, 1988.

Nussbaum, M.: *Women and Human Development: the Capabilities Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

——— y J. Glover (comps.): *Women, Culture and Development*, Oxford, Clarendon Press, 1995.

——— y A. Sen (comps.): *The Quality of Life*, Oxford, Clarendon Press, 1993.

O'Neill, O.: "Ending World Hunger", en T. Regan (comp.) *Matters of Life and Death*, Nueva York, Londres, Allen & Unwin, 1993.

Segal, J.M.: "What is Development?", en C.V. Blatz (comp.) *Ethics and Agriculture: An Anthology on Current Issues in World Context*, Moscú, ID, University of Idaho Press, 1991.

Sen, A.: *Resources, Values and Development*, Oxford, Blackwell; Cambridge, MA, Harvard University Press, 1984.

———: *Development as Freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.

Streeten, P. con Burki, S.J., Haq, M., Hicks, N., y Stewart, F.: *First Things First: Meeting Basic Needs in Developing Countries*, Londres, Oxford University Press, 1981.

VI

Algunas conclusiones de conjunto

La "sed de ética"

Bernardo Kliksberg

El interrogante ético que hoy recorre toda América Latina y el mundo, la búsqueda casi angustiosa de sentidos, la sed por respuestas que abran esperanzas fundadas de un continente y un mundo mejor, ha sido abordado a lo largo de esta obra, por pensadores y actores de experiencias de vida muy variadas y ángulos disciplinarios diferentes. El recorrido que tuvo como foco de indagación las relaciones entre ética y desarrollo, arrancó desde su análisis en la economía, pasó por las perspectivas desde la religión y la filosofía, se centró en problemas éticos quemantes de nuestro tiempo, abordó la ética en las relaciones internacionales y finalmente se detuvo en extraer consecuencias respecto a las responsabilidades éticas de los actores del desarrollo.

El resultado no ha sido un heterogéneo grupo de abordajes yuxtapuestos, o de líneas de pensamiento que compiten por imponer su relevancia. Sorprendentemente, pero probablemente por razones intuibles, surge de la obra, con gran fuerza, un pensamiento articulado, vigoroso, portador de un mensaje de conjunto integrado. Con todo orden de matices y focos de interés diversos, pero en suma con una propuesta común. Ello no asombra porque tras la variedad de experiencias y formaciones de los autores, subyacía un fondo colectivo compartido en cuanto a preocupación por el ser humano, valores orientadores y compromiso existencial cotidiano con la construcción de una sociedad ética.

A riesgo de simplificar reflexiones tan densas y ricas, es

posible sin embargo identificar algunos ejes centrales que recorren casi todos los trabajos y visualizar en ellos ciertas conclusiones comunes iniciales. Las presentamos sintetizadas a continuación.

Primer eje: la ética importa en la economía y el desarrollo

La ética importa en lo individual y en lo colectivo, subraya Amartya Sen en su trabajo. Hace diferencias decisivas. Ello está planteado en los incisivos análisis de Adam Smith cuando señala que está en la naturaleza de los hombres actuar con "prudencia", que implica obrar en forma moralmente apropiada debido a los requerimientos del "esclarecido interés propio". Pero la prudencia es sólo un grado elemental, hay virtudes que son más importantes, resalta Sen, como: "la comprensión, la generosidad y el actuar en función del colectivo". Todo ello deriva del modo de ser básico del ser humano.

Esos comportamientos morales son funcionales a la economía en múltiples aspectos, en contra de lo que sostienen las tesis estrechas del *hommo œconomicus*. Así entre diversas constataciones, destaca Sen que la protección de la equidad puede "ayudar a promover la eficiencia en vez de obstaculizarla porque puede ser que la conducta de las personas dependa de su sentido de lo que es justo y de su lectura acerca de si el comportamiento de los demás lo es".

La reflexión ética añade un plus fundamental en términos de actitudes básicas en los razonamientos sobre el desarrollo. No nos "permite sentirnos demasiado cómodos", dice Monseñor Martin. Nos obliga a "analizar, evaluar, revisar, pensar nuevamente, poner en tela de juicio".

Efectivamente esa fue una de las constantes de la reflexión desarrollada en esta obra. Todos los trabajos de un modo u otro confrontan las realidades de la región y el mundo con criterios éticos y allí iluminan conflictos que no

pueden ser marginados, sin costos de envergadura para el desarrollo y daños de magnitud a la salud de las sociedades.

La incorporación de la ética nos saca del marco estrecho de los frecuentes análisis puramente utilitarios, amplía el horizonte. Como destaca Sigrun Mogedal "desafía el pragmatismo político", y nos proporciona guías para metas consensuales en el desarrollo como "la equidad, la justicia, la participación y la inclusión". Por todo ello la ética no es un simple añadido más. Como enfatiza Sosnowski, no puede ser "un gesto de preocupación subsidiario" en la formulación de políticas, sino un componente integral.

Dado que la ética es realidad, ¿qué valores éticos subyacentes inciden en cómo se deciden políticas y asignan recursos? "Resulta preocupante y a la vez sorprendente", como señala Mariana Aylwin, "que los dilemas éticos que plantea el desarrollo estén tan ausentes en las agendas públicas."

Nuestro tiempo registra una reemergencia del tema de los valores. No es extraño tras un acentuado relegamiento de los mismos, como dice Bordón, bajo "el fuerte economicismo que hegemonizara la década pasada de la mano del pensamiento neoliberal y la fuerte apuesta al mercado". Las exigencias éticas no se limitan a aspectos aislados, Bordón resume que por lo menos hay tres grandes demandas: la de transparencia (moralidad de los políticos), la de equidad y justicia (moralidad de las políticas) y la de futuro, sentido e inclusión (moralidad de la política).

En ese conjunto, el mensaje que emerge es el de que el tema ético ha vuelto al debate sobre el desarrollo, superando los razonamientos desvalorizadores de su relevancia y vigencia, y comienza a instalarse de nuevo en el centro del escenario. Ese regreso surge de las bases de la sociedad y de la naturaleza misma del ser humano, lo que le da un sustento muy sólido. Estamos ingresando en una nueva era de exploración de todas las implicancias que la ética puede tener en la economía y el desarrollo.

Segundo eje: la pobreza y la exclusión son epicentros de la reflexión ética actual

Las realidades de la pobreza son muy duras en la América Latina actual. En Latin Barómetro 2001, una encuesta continental de amplios alcances, el 15,5% de los latinoamericanos de 17 países consultados dice que no tiene trabajo y un 58% que está muy preocupado o preocupado de quedarse sin trabajo. Es decir, tres de cada cuatro están afectados en este tema crucial. El 68% considera que hay más pobres que cinco años atrás. Según las cifras recientes de CEPAL la pobreza aumentó en la región en términos absolutos y porcentuales, entre 1980 y la actualidad, alcanzando al 44% de la población. Uno de los sectores más impactados por ella son los niños. Seis de cada 10 niños son pobres, 22 millones de menores de 14 años trabajan largas jornadas y aumenta la población de niños que viven en las calles en total desamparo. El aumento de la pobreza está dañando seriamente muchas unidades familiares. Crecen expresiones de debilitamiento de la familia, como las familias con sólo una madre pobre al frente, los niños extramatrimoniales, la violencia doméstica y otras. Las emigraciones generadas en muchos casos por la pobreza son también un destructor de lazos familiares. Si bien ha habido progresos muy positivos hay asimismo carencias fuertes en salud y educación. El 18% de los partos se producen sin asistencia médica de ningún tipo y 240 millones de personas carecen de cobertura de salud. La tasa de mortalidad materna es más de 20 veces la de algunos países desarrollados y mueren 190.000 niños anualmente por razones prevenibles o controlables. Si bien casi todos los niños ingresan a la escuela primaria –un gran avance– entre un 25 y un 50%, según el país, no finalizan el quinto grado ante la incidencia de la pobreza en sus hogares, que influye a través de diversos mecanismos en las altas tasas de deserción y repetición.

A la pobreza se suman situaciones de exclusión que

afectan a vastos sectores de la sociedad. Ellos están fuera del mercado de trabajo, del sistema educativo, de los mercados de consumo, viven más allá de los límites del funcionamiento del sistema social.

Estos problemas son económicos y sociales, pero al mismo tiempo implican un grave conflicto con la ética de nuestras sociedades y de la democracia. Fueron un punto central de la reflexión desarrollada en la obra.

Patricio Aylwin calificó a estas realidades como "un escándalo desde el punto de vista moral", que es asimismo "un obstáculo o freno al desarrollo y una peligrosa amenaza a la paz social y a la estabilidad política de nuestras naciones". La sociedad entera está desafiada por este escándalo. Las comunidades religiosas lo han puesto en primera línea de su preocupación y su tarea pastoral. Monseñor Martin enseña que de acuerdo al cristianismo, la pobreza extrema "constituye una ofensa a la dignidad de la persona humana" y a la Divinidad que "creó a los seres humanos a su imagen y semejanza". Walter Altmann plantea que la conciencia de las Iglesias protestantes y evangélicas no puede "aquietarse" frente a la realidad concreta de la vida de los pobres caracterizada por "el incremento extraordinario de la violencia y la inseguridad, la desesperación por el desempleo, la angustia de padres y madres por no poder proporcionar a sus niños y niñas el pan de cada día". Para el judaísmo, refiere el firmante, la pobreza vulnera un mensaje central de la divinidad, perseguir la justicia. La divinidad, como lo proclamaron los Profetas de Israel, defiende especialmente a los pobres, los excluidos y los extranjeros. Por otra parte, su dignidad debe ser preservada por todos los medios, son iguales que todos...

Este reclamo de las grandes religiones universales es hoy una consigna mundial. Dar a cada uno el derecho a satisfacer sus necesidades básicas es como señala Sigrun Mogedal, parte esencial de un desarrollo económico sostenible. "Ignorar la pobreza es violar los derechos humanos básicos", afirma. Para la ética, proteger a los pobres no es

un tema de compasión o de equilibrio político, es una cuestión de si se respetan o no los derechos humanos esenciales. La pobreza los vulnera.

En algunos de los trabajos elaborados se plantea consiguientemente que hay actividades del Estado que son irrenunciables porque de ellas depende la protección de estos derechos humanos fundamentales. Ejemplificando algunas de ellas destaca George Alleyne que "el Estado puede y debe asumir la responsabilidad de la distribución justa de servicios como la inmunización y el agua potable", de carácter esencial para la salud pública.

La ausencia de una vinculación estrecha de valores éticos como estos con las políticas públicas, es una fuente de grandes tensiones en las sociedades latinoamericanas. Bordón las pone a foco explicando que las demandas de estas sociedades hacia los políticos no se refieren sólo a conductas no éticas personales de algunos, sino "a la ausencia de ética en políticas públicas principales". Estas demandas se dirigen, sobre todo, a la presencia "de una política macroeconómica basada en una racionalidad autonomizada respecto de los valores de la persona humana, la sociedad y la comunidad".

Tercer eje: la desigualdad es un tema ético insoslayable

La desigualdad es un tema clave de la preocupación internacional en el siglo XXI, y un problema fundamental para el futuro de América Latina, considerada unánimemente el continente más desigual de todo el planeta. Numerosas investigaciones de los últimos años han derrumbado las visiones que relativizaban la importancia de niveles satisfactorios de equidad para el desarrollo, o incluso entendían que las altas desigualdades podían ser funcionales para el mismo. Las evidencias de investigación van en sentido opuesto. Señalan que la mayoría de las economías más exitosas han tenido como característica común bajos

niveles de desigualdad y que en cambio aquellas con mayores tropiezos para un crecimiento sostenido, como es el caso de las latinoamericanas, presentan como un rasgo central la presencia de amplias polarizaciones sociales. Múltiples estudios han identificado cómo opera el proceso. Las elevadas desigualdades reducen los mercados internos, dificultan la formación de ahorro nacional, traban la posibilidad del sistema educativo de generalizar educación de buena calidad, conspiran contra la salud pública, crean inestabilidades que afectan la gobernabilidad democrática, y son un factor de alto peso en el aumento de la pobreza. Todo ello ha operado activamente en América Latina. La región presenta el peor coeficiente Gini de distribución del ingreso del orbe, registra grandes desigualdades en diversos campos como: el acceso a bienes de producción –entre ellos la tierra–, el acceso al crédito, las posibilidades de finalizar estudios secundarios y universitarios, la atencion en salud, el acceso a las nuevas tecnologías de información. Según los estudios del BID, en educación, por ejemplo, los jefes de hogar del 10% más rico de la población tienen doce años de escolaridad promedio, los del 30% más pobre sólo cinco. Esa diferencia de siete años de educación formal va a ser decisiva en la posibilidad de conseguir trabajo, en las remuneraciones recibidas y otros aspectos, en un mundo en donde la educación es el activo mínimo necesario para el progreso personal. Estudios como los de Birdsall y Londoño (1997) han demostrado que la desigualdad latinoamericana ha sido una causa central del aumento de la pobreza en la región. Según las simulaciones econométricas que han construido, el incremento de las desigualdades en las últimas décadas sería responsable del 50% del aumento de la pobreza.

La desigualdad es un núcleo central de la reflexión desarrollada en esta obra. Apuntando al conjunto del problema, Sen –que ha generado la pionera perspectiva de ver al desarrollo como una ampliación continua de la libertad de cada persona– ve a la desigualdad como una traba central

para la libertad. Hay quienes postulan que en nombre de la libertad no debe dársele demasiada relevancia a la igualdad. La realidad funciona en sentido inverso. Las fuertes desigualdades reducen severamente las oportunidades efectivas de trabajo, educación, desarrollo de iniciativas de muchos. Sen afirma que en ese contexto "la desigualdad es una preocupación central en la perspectiva de la libertad". Previene que "si la libertad es realmente importante, no puede ser correcto reservarla únicamente para unos pocos elegidos". Muestra cómo, entre otros temas, reducir las desigualdades de género puede tener efectos sustanciales en la libertad y el desarrollo, al posibilitar un acceso más amplio de las mujeres a oportunidades educativas y laborales. Ello va a ensanchar su posibilidad real de liberar su potencial con efectos benéficos sobre todos los hombres, mujeres y niños y sobre el desarrollo.

En varios trabajos de la obra se llama la atención sobre la gravedad y consecuencias de los altos niveles de desigualdad de América Latina. Alleyne relata las amplias polarizaciones entre países y sectores. 70 de cada 1.000 niños no sobreviven más allá del primer año de vida en algunos países, mientras que en otros, en el otro extremo, son sólo 10 de cada 1.000. Las brechas en mortalidad materna son también de gran amplitud. Destaca que "la diferencia en los resultados de salud entre los indígenas y otros grupos de la población son impresionantes". Mariana Aylwin señala el peso de las desigualdades en los sistemas educativos. Los mismos son incapaces de superar las profundas inequidades que vienen del sistema social y general que condicionan severamente las posibilidades de completar estudios y de rendimiento de los diversos grupos de niños. Subraya que "en nuestros países los niveles de cobertura, las tasas de repetición, los índices de deserción escolar, los niveles de egreso y los resultados de aprendizaje siguen estrechamente las jerarquías sociales de las familias de los alumnos".

La equidad es un camino trazado por la ética con toda fuerza, tanto en el Antiguo como en el Nuevo Testamento

es una directriz de vida esencial para la sociedad. En ambos, todos los seres humanos vienen de un origen común y son totalmente iguales ante la Divinidad. Equidad y rectitud son dos valores centrales en la cosmovisión que deriva de ellos. La desigualdad es en primera instancia una violación a la ética. Como en otras áreas, las violaciones que van contra la naturaleza misma del ser humano producen duros efectos regresivos. Las ciencias sociales están demostrando ahora, como se mencionó, que las altas inequidades se pagan con bloqueos muy fuertes a la posibilidad de un desarrollo sostenido y con serias limitaciones a la posibilidad de las personas y las familias de acceder a la libertad y movilizar su potencial. Reflexiona Alfonsín en que un mundo con importantes desigualdades como el actual siglo XXI, que se anuncia como "el siglo de la búsqueda de la igualdad", si no deseamos cruentas luchas "deberíamos movilizarnos incluso por encima de las ideologías levantando las banderas de una ética de la solidaridad". Stiglitz plantea que debemos buscar un "desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad y no sólo los de arriba disfruten los frutos del desarrollo".

Cuarto eje: construir una ética para la globalización

La historia reciente ha sido escenario de avances vertiginosos en diversas áreas científico-tecnológicas que han multiplicado muchas veces las capacidades productivas de la humanidad. Las rupturas epistemológicas simultáneas en diversos campos han potenciado una explosión de nuevas tecnologías que han transformado el modo en que se producen y distribuyen numerosos bienes y servicios y abierto posibilidades de excepción para el progreso. Los avances en biotecnología, robótica, informática, comunicaciones, microelectrónica, ciencia de los materiales, entre otros, han cambiado las posibilidades agrícolas, médicas, educativas, culturales, y en muchas otras áreas. Todo ello se

está dando al mismo tiempo que el mundo se transforma en una aldea global interdependiente e interconectada, con la expansión de grandes conglomerados económicos en lo que se ha denominado el proceso de globalización. Están abiertas en el mundo actual oportunidades excepcionales para la producción y el desarrollo. Sin embargo, los modos en que se está desenvolviendo el proceso histórico real plantean serios interrogantes. Entre los principales: cómo lograr que las oportunidades puedan llegar a los vastos sectores en pobreza del planeta, y cómo conseguir que mejoren las dramáticas brechas de inequidad actuales.

Este paisaje histórico ha movilizado un aumento del interés mundial en la reflexión ética. Muchas miradas se dirigen a la ética como el camino en el que pueden existir respuestas válidas de fondo para el cuadro descripto. Este tema clave recorrió los debates y análisis contenidos en esta obra. Para el filósofo Edgard Morin, ha habido una primera mundialización, que está en plena marcha. Presenta cuatro poderosas fuerzas; la ciencia, la técnica, la economía y los beneficios que conducen el proceso de desarrollo. Pero se pregunta si no estamos en un Titanic, porque ¿hacia dónde vamos? Faltan los controles éticos y políticos que orienten el camino. Se requiere en su pensamiento, una segunda mundialización, en cuyo centro encuentra "un motor de responsabilidad y solidaridad... No se pueden adelantar las cosas sin la inteligencia y la conciencia que pueden introducir la ética y la política...". Para él "no debemos ser simples objetos en este Titanic sin piloto, sino cambiar y ser sujetos". A tal fin, "no hay que subordinar más el desarrollo humano al desarrollo económico, debemos invertir esto y subordinar el desarrollo económico al desarrollo humano". Para el bioeticista Peter Singer, las actuales distancias sociales entre los que tienen y los que no tienen son abrumadoras y se requieren cambios movilizados por la ética en las actitudes personales. Plantea que "nuestras actitudes corrientes establecen distinciones indefendibles y tienen que cambiar".

Desde la economía Amartya Sen agrega una advertencia. Señala que "es seguro que al tratar de resolver las relaciones comerciales y económicas globales sin atender simultáneamente los aspectos de equidad y trato justo [...] surgirán problemas de consideración". Patricio Aylwin llama la atención sobre las implicancias políticas de esta situación "de creciente abismo" entre bienestar y riqueza de un lado y postergación del otro, entre los países y en su interior, que "golpea la conciencia de la Humanidad". Stiglitz señala que es necesario tener una visión amplia de las metas del desarrollo y procurar "incrementos en los estándares de vida y no sólo en el PIB" y junto a ello desarrollo sostenible, desarrollo equitativo y desarrollo democrático.

Las reflexiones se suman al amplio movimiento por una ética global por el que están abogando prominentes personalidades como el papa Juan Pablo II, el Arzobispo de Carterbury, el teólogo Hans Kung y muchos otros, y numerosas organizaciones de la sociedad civil. El Obispo Martin señala al respecto que "el concepto de justicia social no ha perdido relevancia en el mundo global". Por el contrario, tiene la mayor actualidad. Es necesario perseguir una justicia global, a través de un desarrollo de signo incorporador. "Las divisiones emanadas de la era digital, del acceso a la salud, o a la educación, de no ser remediadas se convertirán en el mayor desafío para el futuro de una economía y sociedad globales."

Sigrun Mogedal formula proposiciones concretas sobre el problema. La responsabilidad no es sólo de los gobiernos, en el mundo globalizado va más allá, alcanza a las grandes corporaciones y conglomerados, "el mundo de los negocios tiene su propia responsabilidad moral". Por otra parte, sugiere que no se trata de un tema de caridad. "La obligación moral de los derechos humanos es imperativa." Hay que avanzar sobre temas como: formas nuevas e innovadoras de cooperación y asociación, alivio de la deuda para los países pobres, el derecho de los pueblos que reciben ayuda, a hacer suyo y dirigir el curso del desarrollo y la to-

ma de conciencia de la población de los países desarrollados de que la cooperación internacional para el desarrollo tiene que ver con la noción de deber moral. Joan Prats hace una aguda consideración sobre el conjunto de la situación. Las protestas amplias que ha suscitado con frecuencia la globalización en los mismos países desarrollados no son en definitiva movimientos antiglobalización sino "por otra globalización capaz de enfrentar los grandes desafíos planetarios de la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, el terrorismo, la criminalidad, la vigencia de derechos mínimos de humanidad, las inmigraciones forzadas, las nuevas epidemias o la estabilidad del sistema financiero".

Quinto eje: la necesidad de cuestionar los valores predominantes y avanzar hacia un código ético superador

Un profundo malestar recorre muchas sociedades contemporáneas. Está causado por lo que Víctor Frank llamaba "la pérdida de sentidos", la falta de valores orientadores y su suplantación por valores que no dan respuesta al ser humano y lo conducen al aislamiento y la angustia. Charles Taylor señala al respecto que una de las bajas centrales en una sociedad marcadamente individualista como la presente, es lo que llama "la pérdida del sentido heroico de la vida", el debilitamiento de la motivación hacia las causas de interés colectivo, como producto de la persecución obstinada de metas sólo materiales y personales. Ello se paga con precios muy altos según el filosofo: está causando "un desencanto del mundo" en muchos integrantes de las generaciones jóvenes.

La reflexión de esta obra puso foco a diversos ejemplos de valores cuestionables. Joan Prats destaca que "vivimos todavía tiempos de exacerbación del individualismo y de desconfianza hacia la comunidad". Subraya el sustrato doctrinario subyacente que los favorece: "la teoría del comportamiento humano prevalente, tanto en economía

como en politología, se centra en individuos y organizaciones que tienden a maximizar su interés y preferencia a través de intercambios o interacciones en un contexto institucional considerado como exógeno a tales intercambios". Patricio Aylwin destaca el "proceso de creciente individualismo" actual que lleva "a una especie de egocentrismo" que induce a las personas "a vivir preocupadas sólo por sí mismas y por su entorno más cercano, indiferentes a lo que ocurra en el mundo y hasta en su propio país, a menos que afecte sus intereses personales". Ello conduce a que prevalezcan el egoísmo, el consumismo y la competitividad. Ignacy Sachs agrega una prevención: no nos dejemos engañar por los cambios en el discurso. Si no se traducen en acciones "pueden incluso llegar a tener un efecto perverso. Una de las experiencias más tristes del siglo XX ha sido precisamente la de discursos generosos, con la intención de encubrir acciones criminales".

Si los valores prevalecientes son de este orden, ¿cuáles son las alternativas? ¿Estamos en una situación de anomia, o de vacío de valores posibles? La reflexión desarrollada en la obra va en sentido inverso. Es categórica en demostrar que no hay lugar para nihilismos y que no es necesario reinventar los valores éticos. El legado de las grandes religiones y culturas es pleno en valores y debe ser recuperado y actualizado en términos de los problemas presentes. Peter Singer invoca a Santo Tomás de Aquino. Afirmó que "aquello que un hombre tenga en superabundancia por derecho natural se lo debe al pobre para su sustento". Esa ética de rebelión contra los egoísmos debería manifestarse –indica– en todos los niveles: organismos internacionales, naciones e individuos. "Aquellos que deciden el destino de millones de personas que viven en la pobreza absoluta, tienen que mostrar claramente que les parece reprobable que alguien viva en el lujo, mientras otros están en la extrema pobreza". Para el Padre Gasper Lo Biondo una meta fundamental irrenunciable es la idea del bien común. En América Latina las grandes desigualdades "pueden hacer

que a los actores del desarrollo les resulte cada vez más difícil trabajar conjuntamente por el bien común". Es necesario retomar como guía de los mismos el principio ético de solidaridad que implica un compromiso sostenido con el bien común. Nos pueden ayudar los valores religiosos. Lo Biondo cita a Dennis Goulet, pionero en los estudios sobre ética del desarrollo, que afirma que "un coro creciente de voces proclama que no es posible alcanzar un desarrollo humano completo sin tomar en consideración los valores religiosos esenciales". El firmante destaca que en el judaísmo, a su vez, una idea base es la de que somos responsables los unos por los otros. En el Levítico la Divinidad ordena: "No desatiendas la sangre de tu prójimo". La responsabilidad compartida debe ser una directriz central de nuestras sociedades y nos obliga a una vigorosa solidaridad. Por ello, para el judaísmo, ayudar a los otros no merece ningún premio, sino que es, como lo planteaba A.Y. Heschel, "la manera de vivir correcto" (Kliksberg, 2001). Altmann coincide en estas nociones desde la perspectiva de las religiones protestantes y evangélicas. Destaca que hoy en un mundo de tanta pobreza e inequidad y en un continente con tan severos problemas, el pan de cada día para muchos está "crucificado", pero se pronuncia por un valor central "la esperanza de la fe, la utopía –si así se quiere– de un pan ya no crucificado sino de un pan resucitado". La esperanza en mundo diferente es otro valor central del imaginario necesario. Margarita Errázuriz resalta que otro eje es la valorización de la naturaleza humana, mensaje básico del pluralismo, "esta merece un voto de confianza". A partir de este valor es necesario que un principio dominante de la vida social sea "apoyar la expresión humana y el respeto por su dignidad".

Valores como estos –bien común, solidaridad, responsabilidad compartida, esperanza, respeto por la dignidad, inclusión, participación, y otros– deben plasmarse en las conductas concretas de los actores sociales superando las brechas entre discurso y acción antes denunciadas. Entre

otras sugerencias al respecto, Joan Prats señala que desde el punto de vista político construir una gobernabilidad democrática es levantar "una cultura cívica que no se agote en los valores de eficiencia, productividad, competitividad y realización individual sino que abrace otros como solidaridad, convivencia, compasión, igualdad, dignidad, y libertad", reflejados en proyectos personales integradores y sentido de responsabilidad por la comunidad. Sigrun Mogedal considera que ha llegado la hora de hablar en forma concreta y abierta sobre las causas de los problemas: "el imperativo ético en el desarrollo es romper las fuerzas e intereses que sostienen la pobreza, la impotencia y la marginación". Georges Enderle reflexiona sobre las responsabilidades del mundo corporativo. Las empresas son un actor central del desarrollo, por lo que su conducta ética es particularmente importante. Resume la situación actual en este orden expresando que "la controversia no es ya si estas corporaciones tienen o no responsabilidades éticas, hecho que se afirma ampliamente, sino que está más bien referida al contenido de estas responsabilidades".

Los valores orientadores están presentes. A los mencionados correspondería agregar otros, entre ellos el que subrayaba el papa Juan XXIII, la participación, mostrando que se halla en la naturaleza misma del ser humano que "sólo se perfecciona a través de ella". La cuestión es volver a colocar en el centro del debate colectivo la necesidad de reflexionar sobre cómo volver a hacerlos nuestros en lo personal, familiar y colectivo en la acción cotidiana.

Sexto eje: construir un desarrollo con rostro humano

¿Cuáles serían algunos de los rasgos de un modelo de desarrollo presidido por orientaciones éticas como las antes marcadas? Está destinado a ser ineficiente, o por el contrario puede tener alta sostenibilidad? Es una mera

utopía, o ¿existen importantes impulsos en las democracias en esta dirección?

Estos y otros interrogantes similares fueron detalladamente analizados en los debates y reflexiones que originan esta obra. Surge de ellos la convicción profunda de que hay que avanzar hacia modelos de este orden, desde ya con el más absoluto respeto por las especificidades de las diversas historias nacionales. Patricio Aylwin menciona al papa Juan Pablo II, que en una de sus Encíclicas fija como doctrina la necesidad de un modelo de este tipo, al señalar que "no sería verdaderamente digno del hombre un tipo de desarrollo que no respetara y promoviera los derechos humanos, personales, sociales económicos y políticos". Debe ser un modelo que en definitiva asegure "el derecho al desarrollo" como lo proclamó Naciones Unidas. Morin profundiza sobre la naturaleza de ese desarrollo. El concepto a aplicar debe ser multidimensional, un desarrollo humano, sostenible, que tenga en cuenta el ser humano y la preservación del medio ambiente. Afirma que, por el contrario, un desarrollo unilateral "únicamente técnico y económico", lleva a la "agravación de las dos pobrezas, la pobreza material para tantos excluidos y también una pobreza del alma y de la psiquis". Para Altmann, no se trata de crear "colchones sociales" para atenuar los impactos de las políticas económicas, sino de cambiar la concepción usual, entender que el desarrollo social es una condición para un verdadero desarrollo económico.

Esta visión de un desarrollo con rostro humano debe plasmarse en políticas acordes. Chávez formula precisas recomendaciones de cómo recogerla en el diseño de las políticas económicas. Mariana Aylwin dice que "en primer término nuestros estados deben implementar políticas de discriminación positiva, debemos poner más donde hay menos, más recursos donde hay más pobres". El Obispo Martin reflexiona sobre cómo integrar la idea de la Iglesia de que cada ser humano tiene una dignidad única por el hecho de haber sido creado a imagen y semejanza de la di-

vinidad, a las políticas de desarrollo. Subraya que este principio debería ser determinante en ellas: "toda política de desarrollo incorporando a la política económica tiene que estar centrada en la gente. Son las personas, no el mercado, quienes constituyen el foco central de la actividad económica. Por muy importante que sea el mercado no deja de ser más que un medio para canalizar la capacidad humana".

Este orden de desarrollo debe tener un sustrato político acorde. Ello significa profundizar cada vez más la democracia para que dé plena expresión a las necesidades de la ciudadanía. Tarso Genro destaca la necesidad de una nueva teoría de la democracia, "que sea capaz de fundir en la acción política la máxima eticidad pública". Saúl Sosnowski plantea la trascendencia de construir una cultura para la democracia, las dificultades al respecto y el camino a recorrer en forma colectiva para que los valores democráticos se internalicen en la vida cotidiana. Bordón enfatiza que se necesita un tipo de acción política "que no se conciba desde una perspectiva solamente instrumental y mediática (de servirse a sí misma) sino vinculada a valores y a la recuperación del sentido del bien común". En su opinión, "se requiere recuperar la capacidad de la política para redefinir un rumbo más vinculado a la agenda de la sociedad y no sólo para administrar el 'camino correcto' fijado por los mercados".

¿Todas estas direcciones de trabajo tienen futuro? Crocker considera que actualmente hay un avance continuo en el respaldo a tesis de este orden porque en definitiva están respondiendo a necesidades muy profundas. La ética del desarrollo consiste en última instancia en "aplicar la sabiduría ética para fortalecer el bienestar humano y el desarrollo internacional a través de un diálogo interdisciplinario e intercultural que profundice y extienda el consenso actual".

Un llamado: ensanchar el margen de lo posible

Los filósofos, teólogos, ex presidentes, economistas, ministros, sociólogos, educadores, cientistas políticos, líderes de la sociedad civil y del mundo corporativo, académicos, reunidos en torno a esta obra, coincidieron al margen de sus diversas experiencias vitales y perspectivas de observación de la realidad en ejes como los descriptos: la ética es fundamental para el desarrollo; la pobreza, la exclusión y la desigualdad son éticamente inaceptables y riesgosas para la economía y la democracia; es imprescindible construir una ética para la globalización, muchos de los valores circulantes no resisten el análisis ético y deben ser superados a través del reencuentro con valores fundamentales para el género humano como, entre otros, el bien común, la solidaridad, la justicia social, la libertad y la participación; hay que construir un desarrollo con rostro humano orientado por la ética.

¿Cómo aplicar conclusiones de este orden a problemas de nuestros días? A veces pareciera que pertenecen a otro reino distinto de la dura realidad. Diversos desarrollos recientes demuestran que es posible contestar este interrogante clave. La "sed de ética" que recorre el mundo actual no sólo se expresa en la impugnación terminante de la corrupción bajo todas sus formas, clama por respuestas de base ética a problemas normalmente sólo tratados bajo perspectivas económicas y técnicas. Ese reclamo está logrando algunos resultados concretos que indican la fecundidad de este camino para todos, como entre otros casos, los nuevos acuerdos logrados recientemente sobre temas como el sida, la salud pública y la deuda externa de los países más pobres. En el caso del sida se produjo una paradoja aparentemente insoluble. Esta enfermedad feroz que está quitando la vida anualmente a tres millones de personas, tiene ya posibilidades de ser controlada, con prolongación de la vida, a través de las nuevas drogas, especialmente el denominado triple compuesto. Sin embargo,

más del 95% de los 40 millones de afectados por el sida, están por debajo de la línea de la pobreza o la pobreza extrema y no tienen posibilidad de comprar los medicamentos que podrían salvarles la vida porque el costo de los mismos los pone fuera de su alcance. Los acuerdos comerciales internacionales protegen los derechos de los laboratorios que desarrollaron dichos medicamentos. Algunos países como Sudáfrica y Brasil, confrontados con la extensión de la enfermedad, intentaron producirlos directamente o importar genéricos más baratos, lo que provocó denuncias de las empresas afectadas ante los tribunales. Surgió un amplio movimiento de opinión en las democracias reclamando que el valor ético superior en juego, la vida humana, debía sobreponerse a los enfoques puramente económicos del problema. El caso ético planteado llevó, bajo diversas modalidades, a negociar soluciones que procuran garantizar ese derecho. Brasil, que fue pionero en esta lucha, logró proteger a más de 100.000 enfermos de sida y hacer retroceder el mal en el país. Una esperanza ha surgido para millones de personas.

También en el campo de la salud pública, la Organización Mundial de la Salud, y otros organismos alertaron sobre el hecho de que más de ocho millones de personas mueren anualmente por enfermedades prevenibles o curables, entre las que destacan junto al sida, la malaria y la tuberculosis. La gran mayoría son pobres, no tienen capacidad adquisitiva y por ende es de baja rentabilidad la investigación en torno a estas enfermedades. El clamor ético al respecto ha llevado a la constitución de un Fondo Mundial de Salud, dedicado a estas y a otras enfermedades similares de diseño totalmente original, apoyado por gobiernos, empresas, sociedad civil y organismos internacionales, que en tiempo récord ha logrado poner en marcha promisorios proyectos.

En otro campo muy distinto, la deuda externa, el papa Juan Pablo II lanzó una iniciativa que tuvo gran eco mundial, la de un Jubileo para el nuevo milenio. La argumen-

tación central basada en una institución del Antiguo Testamento así denominada, fue ética. Los países más pobres no tienen posibilidades de pagar los intereses de sus deudas sin sacrificar al mismo tiempo amplios sectores de su población en los aspectos más básicos como nutrición, salud y educación. La iniciativa papal llamó a la condonación total o parcial de sus deudas externas. Desde el punto de vista económico y jurídico parecía una situación sin salida, no tanto por los montos implicados, sino por los precedentes que podía sentar. Sin embargo, hoy forma parte del sistema económico mundial. El caso ético respaldado por la opinión pública mundial avanzó y la deuda externa de más de 40 países muy pobres está en proceso de reestructuración para su reducción.

En los tres casos esquematizados, las lógicas usuales de carácter unilateral, como las caracteriza Morin, no hubieran dado solución al problema. Al incorporar la dimensión ética, se pusieron en marcha vastos sectores de las sociedades democráticas y se produjeron consensos que posibilitaron abrir paso a soluciones casi no imaginables previamente.

Estos y otros desarrollos, como los logrados en nombre de otro valor ético central, la preservación del patrimonio básico del género humano, su medio ambiente, impensables años atrás, indican que la vía de revincular ética y economía tiene importantes implicancias prácticas. Desde ya no es una vía mágica, en todos los casos mencionados, el camino no fue fácil, las resistencias fueron de envergadura, pero allí están los progresos concretos registrados.

La ministro de Educación de Chile, Mariana Aylwin, expresó un sentir colectivo que desfila por esta obra: este es un camino difícil pero viable, debemos –señaló– "ensanchar el margen de lo posible". En América Latina este llamado tiene una resonancia especial. Frente a los agudos problemas actuales que afectan la vida cotidiana de grandes sectores de población en dimensiones básicas, devolver colectivamente los valores éticos al centro del escenario

puede ayudar a encontrar soluciones inéditas, impulsar a la asunción de sus responsabilidades éticas por parte de los principales actores sociales, convocar a amplios consensos y movilizar enormes potenciales de trabajo voluntario, solidaridad y cooperación. Junto a todo ello significará lanzar un fuerte mensaje de esperanza.

Bibliografía

Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño: "Assets Inequality Matters", en *American Economic Review*, mayo de 1997.

Kliksberg Bernardo: *El judaísmo y su lucha por la justicia social*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, Fundación Tzedaka, 2001.

Impreso en Verlap S. A.,
Comandante Spurr 653, Avellaneda,
Provincia de Buenos Aires,
en el mes de agosto de 2002.

Saúl Sosnowski. Director del Programa Internacional, y del Centro de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Maryland, Estados Unidos.

Tarso Genro. Prefeito de Porto Alegre, Brasil.

Margarita Errázuriz. Directora Ejecutiva del Proyecto Pluralismo, Sociedad y Democracia, Chile.

Sigrun Mogedal. Secretaria de Estado de Desarrollo Internacional de Noruega.

Raúl Alfonsín. Ex presidente de la Argentina.

Joan Prats i Català . Director del Instituto Internacional de Gobernabilidad de la ONU, España.

Georges Enderle. Presidente de la Sociedad Internacional de Ética de los Negocios.

José Octavio Bordón. Ex ministro de Educación de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Padre Gasper Lo Biondo. Investigador Senior del Woodstock Theological Center, Universidad de Georgetown, Estados Unidos.

David Crocker. Presidente de la Asociación Internacional de Ética y Desarrollo, Profesor de la Universidad de Maryland, Estados Unidos.

En un siglo XXI que se proyecta lleno de dudas, hoy más que nunca son relevantes y necesarias las preguntas ¿hacia dónde vamos?, ¿qué tipo de sociedad estamos creando?, ¿cómo hacer realidad un proyecto de desarrollo basado en valores éticos? Veinticinco destacadas personalidades, entre ellas los Premios Nobel de Economía Amartya Sen y Joseph Stiglitz, el filósofo Edgard Morin y el bioeticista Peter Singer, se reúnen en este libro compilado por Bernardo Kliksberg (Coordinador General de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo del BID) para poner en el centro del escenario histórico la necesidad de analizar las relaciones entre ética y desarrollo. Temas insoslayables que hoy conmueven a América Latina, como las desigualdades, la pobreza, las discriminaciones, el deterioro del medio ambiente, la situación de la niñez, los déficit en salud, el descuido de la educación, la exclusión social, la necesidad de construir un desarrollo integral y profundizar la democracia son planteados aquí desde la especialidad de cada participante y abren un nuevo camino de reflexión.

En esta obra estimulante y precursora:

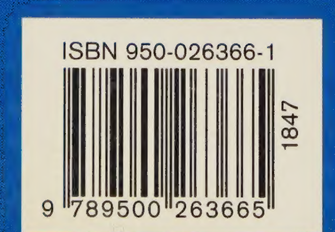
"Es necesario reintegrar plenamente a la reflexión y a la práctica de los esfuerzos por el desarrollo una dimensión ética."
Enrique Iglesias
(Presidente del BID)

"Debemos buscar un desarrollo equitativo que asegure que todos los grupos de la sociedad y no sólo los de arriba disfruten los frutos del desarrolllo."
Joseph Stiglitz
(Premio Nobel de Economía 2001)

"Hay que pensar de nuevo el desarrollo para humanizarlo. La ética debe encontrase en el centro mismo de ese desarrollo."
Edgard Morin
(Director Emérito CNIC, Francia)

"N sario como
re encia de lo
ét propuestas
su severa coyuntura
hi viviendo las
so mericanas."
Julio C. Saguier
(Presidente del diario *La Nación*)




ISBN 950-026366-1
9 789500 263665
1847

